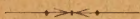


FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

**Des Divers moyens d'ordre intérieur
pour l'État
de réduire ses charges
du chef du remploi
en matière de Dommages de Guerre**



THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue

LE 2 DÉCEMBRE 1922

PAR

Robert MEESEMAECKER

Président : M. JACQUELIN, professeur

Suffragants : { MM. ROLLAND, professeur
MESTRE, chargé de cours

LILLE
IMPRIMERIE G. SAUTAI
46, Rue Gauthier-de-Châtillon

1922

Des divers moyens d'ordre intérieur pour l'Etat
de réduire ses charges du chef du emploi en
matière de dommages de guerre.

**Des Divers moyens d'ordre intérieur
pour l'État
de réduire ses charges
du chef du remploi
en matière de Dommages de Guerre**

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue

LE 2 DÉCEMBRE 1922

PAR

Robert MEESEMAECKER



Président : M. JACQUELIN, professeur

Suffragants : { MM. ROLLAND, professeur
MESTRE, chargé de cours

LILLE
IMPRIMERIE G. SAUTAI
46, Rue Gauthier-de-Châtillon

1922

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	Pages	7
--------------------	-------	---

PREMIERE PARTIE

Des charges financières incombant à l'Etat du
chef des réparations des dommages de guerre.

CHAPITRE PREMIER

Tableau des réparations à la charge de l'Etat. Leur évaluation.	9
---	---

CHAPITRE II

Recours de la France contre l'Allemagne Son étendue en matières de réparations.....	19
--	----

CHAPITRE III

Charges définitives de la France en matière de réparations. Leur place dans l'ensemble de la situation financière.	26
---	----

DEUXIEME PARTIE

Le principe du paiement des indemnités en
espèces.

CHAPITRE PREMIER

La libération en nature.....	34
------------------------------	----

CHAPITRE II

La compensation.	51
-----------------------	----

TROISIEME PARTIE

Le paiement de l'indemnité en rentes sur l'Etat .	84
---	----

CHAPITRE I^{er}

L'Art. 10 de la loi de Finances du 30 Avril 1921.	85
---	----

CHAPITRE II

La loi du 23 Juillet 1921.....	90
--------------------------------	----

CONCLUSION	102
------------------	-----

BIBLIOGRAPHIE	115
---------------------	-----

INTRODUCTION

Au lendemain même de l'invasion du sol français par les armées allemandes, les Pouvoirs publics s'étaient préoccupés de préparer la réparation des ruines qu'allait accumuler une guerre sans précédent par l'importance des moyens de destruction mis en œuvre. Le 27 Octobre 1914, dans une circulaire adressée aux préfets, le Président du Conseil affirmait la solidarité nationale entre les départements envahis et les régions non occupées par l'ennemi. A son tour, le Parlement proclamait solennellement (Loi du 26 Décembre 1914, article 12) « le droit à la réparation des dommages matériels résultant du fait de la guerre » et ouvrait un premier crédit de 300 millions pour les besoins les plus urgents. Un règlement d'administration publique devait fixer la procédure de la constatation et de l'évaluation des dommages.

« Le droit à la réparation » : c'était là un principe tout nouveau dans les relations de l'Etat avec les victimes de la guerre. A la suite des guerres de la Révolution, du Premier Empire et de 1870, l'Assemblée Législative, la Convention, la Restauration et l'Assemblée Nationale de 1871 n'avaient alloué aux sinistrés que des crédits inférieurs à l'étendue des dommages, à titre de secours, de dédommagements toujours gracieux.

L'article 12 de la loi du 26 Décembre 1914 ne constituait guère d'ailleurs, dans sa rédaction vague, qu'un engagement moral solennel. Il restait à en fixer la portée juridique. Ce texte avait confié à une loi spéciale le soin de déterminer les conditions dans lesquelles s'exercerait le droit à la réparation. La nouveauté du principe d'obligation de réparer, l'importance énorme, tant au point de vue financier qu'au point de vue économique et social, de ses conséquences, ont rendu la préparation de cette loi particulièrement laborieuse. De vives discussions ont eu lieu tant au Parlement que dans les milieux juridiques et économiques. Des études approfondies ont établi le fondement juridique du droit à réparation et en ont déterminé les conséquences logiques et les modalités d'exercice.

De ces travaux préparatoires, parlementaires et extraordinaires, est sortie la loi du 17 Avril 1919. Après avoir proclamé solennellement « l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre », elle consacre (Art.2) le « droit à la réparation intégrale » pour « les dommages certains, matériels et directs causés, en France et en Algérie, aux biens immobiliers et mobiliers par les faits de la guerre », et toutes ses dispositions constituent des applications de ce principe du « droit à réparation », telles que la logique des jurisconsultes les avait déduites. Les sinistrés ont un droit, pourvu d'une sanction, caractéristique du droit. Leur droit est constaté et évalué par une Commission mixte, composée d'éléments administratifs, judiciaires, techniques et de délégués des particuliers. Un recours est ouvert contre ses décisions devant un véritable tribunal judiciaire, qui statue suivant une procédure contentieuse et dont les décisions sont elles-mêmes susceptibles d'un recours devant la Commission supérieure des dommages de guerre.

PREMIERE PARTIE

Des charges financières incombant à l'Etat du chef des réparations des dommages de guerre

CHAPITRE I^{er}

Tableau des réparations à la charge de l'Etat.

— Leur évaluation

Ce droit sanctionné par une action, quelle en est l'étendue ? C'est sur ce point que nous devons insister. La réparation doit être intégrale, et ce mot qui ne figurait pas, remarquons-le, dans l'article 12 de la loi du 26 décembre 1914, auquel fait allusion l'article 2 de la loi des dommages de guerre) est gros de conséquences. La réparation doit être intégrale, cela veut dire : tout dommage doit être réparé, quelle qu'en soit la nature ; tout sinistré a droit à réparation quelles que soient sa situation, ses opinions ou sa fortune ; enfin, le dommage doit être réparé dans son intégralité.

Peu importe, d'abord, la nature des dommages. L'article 2 de la loi du 17 avril 1919 est extrêmement large et contient une très longue énumération de dommages ouvrant le droit à indemnité : réquisitions, prélèvements en nature et contributions de guerre

imposés par l'ennemi ; enlèvements, destructions ou pertes de récoltes, animaux, matières premières, marchandises, meubles ou valeurs mobilières ; — détériorations ou destructions d'immeubles bâtis ou non, de forêts ; enlèvement, détériorations ou destructions d'outillages, accessoires ou animaux servant à l'exploitation ; dommages causés aux bateaux armés à la petite pêche.

Peu importe, de même, l'origine des dommages, qu'ils soient imputables aux armées ennemies ou qu'ils aient été causés par les armées françaises ou alliées pour l'attaque, la défense ou les besoins de l'occupation.

Si longue que soit l'énumération de l'article 2, elle n'a d'ailleurs pour objet que d'éviter des discussions sur la portée de la loi et de donner l'impression d'une portée extrêmement générale. Ce ne sont que des exemples non limitatifs, car l'énumération est précédée du mot : « notamment ». Le droit à réparation s'étend, suivant la formule générale du début de l'article, aux « dommages certains, matériels et directs causés, en France et en Algérie (1), aux biens immobiliers ou mobiliers par les faits de la guerre. »

Ainsi, la réparation s'applique même à des immeubles ou objets dont la reconstitution ou le remplacement n'offre pas d'intérêt économique : édifices culturels ou artistiques ; propriétés d'agrément, châteaux, parcs ; meubles d'agrément, œuvres d'art, ouvrages de bibliothèques...

Seconde conséquence du principe de la réparation intégrale : toute personne ou collectivité victime d'un

(1) La loi du 17 Juillet 1921 rend applicables aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, les dispositions de la loi du 17 Avril 1919

dommage résultant des faits de la guerre a droit à réparation : « Sont admis décide l'article 3, à l'exercice du droit ci-dessus défini : les particuliers et leurs héritiers, les associations établissements publics ou d'utilité publique, communes, départements ». — Le droit à réparation appartiendra même « aux étrangers en France et aux naturalisés à qui la qualité de Français a été retirée dans les conditions déterminées par les traités à conclure entre la France et la nation à laquelle ressortissent ou ont ressorti ces étrangers ou ces naturalisés. »

La loi du 17 avril 1919 ne concerne pas exclusivement les titulaires du droit de propriété. Toute personne titulaire d'un droit sur la chose détruite, détériorée ou enlevée peut en invoquer le bénéfice, dans les conditions prévues par l'article 10 : usufruitiers, emphytéotes, titulaires de promesses de vente, créanciers privilégiés, hypothécaires ou antichrésistes, titulaires de servitudes, de droits d'usage ou d'habitation.

Reste la question la plus grave : comment évaluer le dommage à réparer ? A quelle date ? Une usine a été détruite avec son outillage. Le propriétaire veut la reconstruire ; par suite de la hausse considérable des matériaux et de la main-d'œuvre, il devra dépenser un capital beaucoup plus élevé. Calculera-t-on l'indemnité sur la valeur de l'usine au jour de la déclaration de guerre, ou sur la somme nécessaire à la reconstruction, évaluée au moment où celle-ci est exécutée ? Si l'on adopte la première solution, le propriétaire est-il indemnisé de la totalité du dommage que lui a causé la guerre. Il est obligé de mettre la différence de sa poche !

Le même problème se pose pour l'outillage, les stocks de matières premières et de marchandises, les animaux, le mobilier.

La loi du 17 avril 1919 n'a pas résolu la question d'une manière uniforme : Tranchant après de longues discussions, la question du emploi obligatoire ou facultatif dans le sens de la liberté, elle a montré ses préférences pour la reconstitution des biens sinistrés en subordonnant au emploi le taux de l'indemnité. En matière immobilière, l'indemnité comprend le montré ses préférences pour la reconstitution des biens sinistrés, en subordonnant au emploi le taux de l'indemnité. En matière immobilière, l'indemnité comprend le montant de la *perte subie*, évalué à la veille de la mobilisation, et celui des *frais supplémentaires* nécessités par la reconstitution des immeubles endommagés ou détruits.. L'octroi de ces deux éléments de l'indemnité est subordonné à la condition d'effectuer le emploi suivant les modalités prévues par la loi. Dans le cas où le emploi n'est pas effectué, le sinistré reçoit seulement le montant de la perte subie (Art. 4). Dans ce dernier cas, l'indemnité est cependant calculée en y comprenant le montant de la perte subie et les frais supplémentaires ; mais ceux-ci ne vont pas au sinistré et sont attribués à un fonds commun pour être employés au profit des régions sinistrées (Art. 7).

Le montant de la perte subie étant évalué en prenant pour base le coût de construction à la veille de la mobilisation, l'Etat aurait enrichi à ses dépens les propriétaires d'immeubles dépréciés par l'usage et l'ancienneté en leur attribuant même sans emploi le montant total de la perte subie ainsi calculée. Aussi l'article 5 prévoit-il la déduction d'une somme correspondant à la dépréciation résultant de la vétusté. Par mesure de faveur pour le emploi, cette somme est cependant attribuée jusqu'à concurrence de 10.000 francs au sinistré employant et le surplus peut lui

être alloué à titre d'avances à 3 % remboursables en vingt-cinq années.

Pour les immeubles non bâtis, le montant de la perte subie est évalué en tenant compte de la détérioration du sol, de la détérioration ou de la destruction des clôtures, des arbres de toutes sortes, des vignes, des plants, du taillis et de la futaie. En cas de reprise d'exploitation, l'attributaire a droit, en outre, au montant des dépenses supplémentaires nécessitées par la remise de la terre dans son état d'exploitation ou de productivité antérieur, par le rétablissement des clôtures, l'enlèvement des souches, les plantations nouvelles ou le repeuplement des bois et forêts. (Art. 5, alinéa 12).

Les dispositions qui précèdent s'appliquent aux immeubles bâtis ou non, par nature ou par destination. Pour les meubles, le principe est, au contraire, que l'indemnité est limitée au montant de la perte subie, calculée, en général, au 30 juin 1914. Les frais supplémentaires, représentant la différence entre la perte subie et la valeur de remplacement, sont alloués pour quatre catégories de bien meubles énumérées par l'article 13 :

1° Les matières premières et approvisionnements indispensables à une exploitation industrielle dans la mesure de la quantité nécessaire à la remise en marche normale et à la fabrication pendant une période de trois mois, ainsi que les produits en cours de fabrication et les objets servant à l'exercice d'une profession ;

2° Les animaux, lorsqu'ils ne sont pas considérés comme immeubles par destination, ainsi que les engrais, semences, récoltes et produits divers nécessaires à la remise en culture, à l'ensemencement des

terres et à la nourriture des animaux des exploitations agricoles jusqu'à la prochaine récolte ;

3° L'outillage servant à l'exploitation des fonds de commerce ou à l'exercice de la profession, ainsi que les produits et marchandises nécessaires à assurer la marche du commerce ou de l'industrie pendant une période de trois mois ;

4° Le mobilier de l'habitation, meubles meublants, literie, linge, effets personnels ; les objets d'agrément dont la valeur, pour chacun, ne dépassait pas 3.000 francs lors de la déclaration de guerre.

La loi du 17 avril 1919 s'applique encore aux pertes de titres ou de coupons français ou étrangers, qui seront réparés par la remise de titres ou coupons similaires ou par une indemnité égale au montant de la perte subie évaluée au dernier cours précédant la fixation de l'indemnité (Art. 14).

Elle concerne enfin les dommages de guerre causés aux officiers publics et ministériels, qui sont réparés dans la mesure de la perte subie, égale à la différence entre la valeur de l'office au jour de la mobilisation et sa valeur au jour de l'évaluation. (Art. 15).

Voilà, rapidement dressé, le tableau des dommages matériels dont la loi du 17 avril 1919 assure aux particuliers et aux collectivités la réparation intégrale. Il n'est pas encore complet. Il faut y ajouter bien d'autres frais résultant de la guerre, que cette même loi met à la charge de l'Etat.

1° Les frais de réfection du cadastre, de délimitation et, s'il y a lieu, de remembrement (art. 59).

2° Les frais de déblaiement de tous les immeubles, de recherche et d'enlèvement des projectiles non éclatés, y compris la responsabilité des accidents résultant de leur éclatement (art. 60) ;

3° Les frais d'établissement des plans d'alignement et de nivellement des voies publiques de toutes catégories, à dresser en vue de la reconstitution des immeubles, y compris des subventions pour acquisition de terrains nus ou de bâtiments endommagés. (article 61) ;

4° Les dépenses résultant des améliorations apportées à l'hygiène publique des agglomérations par application du règlement prévu à l'article 5 (art. 62) ;

5° Les sommes dues par les communes sur les emprunts contractés par elles pour des faits de guerre antérieures, à dater du 17 avril 1919 (art. 63) ;

Ce n'est pas tout encore. Des lois spéciales sont prévues par la loi du 17 avril 1919 :

1° Pour la réparation des dommages causés aux fonds de commerce (art. 65) ;

2° Pour la réparation des dommages causés aux personnes. (Loi du 24 juin 1919) ;

3° Pour la réparation des dommages aux personnes ou aux biens résultant d'accidents dans les arsenaux, manufactures, dépôts de munitions de l'Etat et les usines privées travaillant pour la défense nationale (art. 66).

Si l'on ajoute toutes ces dispositions aux dispositions fondamentales de la loi du 17 avril 1919 ; si l'on tient compte que toutes les sommes dues par l'Etat pour la réparation de la perte subie produisent un intérêt annuel de 5 %, à partir du 11 novembre 1918, en règle générale (article 47), on peut apprécier l'énormité de la charge que l'Etat s'est imposée en assumant la responsabilité de la réparation intégrale des dommages de guerre.

A quel chiffre peut-on évaluer cette charge ?

La loi du 17 avril 1919, qui a institué le droit à

la réparation intégrale des dommages matériels résultant de la guerre et en a déterminé les conditions d'exercice est une loi de caractère purement juridique et nullement financier. Elle ne porte aucune ouverture de crédits, pas plus qu'elle ne règle les voies et moyens d'exécution. Au lendemain de l'armistice, il était d'ailleurs matériellement impossible d'évaluer avec quelque chance d'exactitude, même approximative, les ruines même immédiates et directes accumulées par une guerre de plus de quatre années sur le territoire français. Un seul point était hors de doute : c'est que l'indemnité totale se chiffrait par dizaines de milliards. Mais la théorie du droit à réparation, une fois justifiée par les juristes et admise par le législateur, créait au Parlement l'obligation juridique de voter en faveur des sinistrés tous les crédits nécessaires pour la complète exécution de la loi.

Aujourd'hui, il est encore impossible d'évaluer par un chiffre précis la charge financière que l'Etat s'est imposée par la loi du 17 avril 1919. Il ne pourra être connu que lorsque seront closes les opérations des commissions cantonales d'évaluation des dommages de guerre et que tous les recours devant le tribunal des dommages de guerre et devant la Commission supérieure des dommages de guerre auront été jugés.

Un élément d'appréciation nous est fourni par les statistiques des déclarations des pertes subies. Au 1^{er} novembre 1921, le montant des pertes subies déclarées s'élevait aux chiffres qui suivent (1) :

(1) Cf. Question écrite posée à M. le Ministre des régions libérées par M. Ringuier, député, qui lui demande de publier le pourcentage des crédits attribués à ce jour à chacun des départements sinistrés, pour qu'il soit possible de s'assurer s'il est approximativement en concordance avec l'évaluation géné-

Aisne	6.455 millions
Ardennes	2.775 —
Marne	2.530 —
Meurthe-et-Moselle	2.034 —
Meuse	1.503 —
Nord	11.478 —
Oise	1.160 —
Pas-de-Calais	5.090 —
Somme	3.036 —
Vosges	243 —
Autres départements	250 —

Soit au total : 36 milliards 554 millions

Même si l'on prend ce chiffre comme le chiffre officiel des pertes subies déclarées, il ne représente pas le montant des indemnités qu'aura à payer l'Etat. D'une part, certaines demandes seront rejetées, ou réduites dans leur montant par les diverses juridictions. Inversement, il doit être augmenté de l'intérêt à 5 %, à partir du 11 novembre 1918 en principe, prévu par l'art. 47 de la loi du 17 avril 1919. Il faut y ajouter encore tous les frais d'administration de la loi, pour le fonctionnement des divers organes chargés de la constatation et de l'évaluation des dommages, de la liquidation et du paiement des indemnités.

Il faut compter encore avec des surprises résultant de l'interprétation plus ou moins généreuse de la loi. Bornons-nous à en donner un exemple. L'art. 5 al. 13 de la loi du 17 avril 1919 attribue au sinistré pour les immeubles non bâtis, en cas de reprise d'exploita-

rale des dommages faite au 1^{er} novembre 1921. évaluation résumée ci-après (suivent les chiffres ci-dessus). (Quest. écrite n° 11.660. J. O. 30 décembre 1921, Chambre, p. 5.415).

tion en sus du montant de la perte subie, le « montant des dépenses supplémentaires nécessitées par la remise de la terre dans son état d'exploitation ou de productivité antérieur, par le rétablissement des clôtures, l'enlèvement des souches, les plantations nouvelles ou le repeuplement des bois et forêts.

Que faut-il entendre par « remise de la terre dans son état d'exploitation ou de productivité antérieur ? »

Uniquement, prétend M. Ringuier, un de ceux qui ont voté la loi, et représentant de la « zone rouge », l'enlèvement des obus, des fils de fer barbelés, en un mot le déblaiement du terrain.

Or la circulaire du ministre des régions libérées du 22 juillet 1921 prévoit le paiement par l'Etat de sept façons culturales, notamment le labourage et le hersage, soit une indemnité de 800 fr. l'hectare pour les terres fortes, de 600 fr. pour les terres moyennes, de 400 fr. pour les terres légères. Cette interprétation libérale de l'art. 5 doit entraîner une dépense supplémentaire de 1 à 2 milliards, que l'honorable député contestait au Ministre le droit d'engager par une simple circulaire. (1).

Quelles sont les estimations officielles ?

Dans son rapport sur le projet de budget des dépenses recouvrables pour 1921, M. de Lasteyrie évaluait à 80 milliards en 10 ans, 8 milliards par an, le total des réparations restant à régler. Le ministre des finances prévoyait à peu près le même chiffre (9 milliards par an pendant 8 ans à partir de 1922), dans l'exposé des motifs du projet de budget pour 1922. Mais le rapporteur général de la Commission des finances du

(1) Chambre, séance du 30 décembre 1921, *Journal Officiel*, 31 décembre, *Déb. parlém.*, Chambre, p. 5427.

Sénat, M. Chéron, estimait ce chiffre au dessous de la réalité. (1).

Si l'on arrondit ces chiffres, naturellement plutôt optimistes, en tenant compte des nombreux crédits supplémentaires qui ont déjà été nécessaires, on peut dire que l'Etat français reste devoir à payer au titre des réparations une somme globale de 90 à 100 milliards environ.

CHAPITRE II

Recours de la France contre l'Allemagne. — Son étendue en matière de réparations.

Comment l'Etat parviendra-t-il à payer un capital aussi élevé ?

Quand a été discutée la loi sur les dommages de guerre, à ceux qui objectaient que le Parlement ne savait pas jusqu'à quel abîme financier il entraînait l'Etat, les partisans de la réparation intégrale répondaient : l'indemnité de guerre couvrira ces charges. L'article 2 qui reconnaît le droit des sinistrés envers l'Etat français, réserve à celui-ci un recours contre l'Allemagne : « sans préjudice du droit, par l'Etat français, d'en réclamer le paiement à l'ennemi. »

Le traité de paix avec l'Allemagne, signé à Versailles le 28 juin 1919, porte l'engagement par l'Allemagne de réparer « tous les dommages causés à la population civile de chacune des puissances alliées et à ses biens, pendant la période où cette puissance a été en état de belligérance avec l'Allemagne, par ladite agression par terre, par mer et par les airs, et d'une façon

(1) Cf. Sénat, 1^{re} séance du 26 décembre 1921, *J. O.* du 27. *Déb. parlam.*, Sénat, p. 2230.

générale, tous les dommages tels qu'ils sont définis à l'annexe I ci-jointe... ». (Partie VIII, art. 232).

Les aliénas, 9° et 10° de cette annexe concernant les dommages matériels dont la loi du 17 avril 1919 met la réparation à la charge de l'Etat français :

« 9° Dommages relatifs à toutes propriétés, en quelque lieu qu'elles soient situées, appartenant à l'une des puissances alliées ou associées ou à leurs ressortissants (exception faite des ouvrages et du matériel militaires ou navals), qui ont été enlevées, saisies, endommagées ou détruites par les actes de l'Allemagne ou des alliés sur terre, sur mer ou dans les airs ou dommages causés en conséquence directe des hostilités ou de toutes opérations de guerre;

10° Dommages causés sous forme de prélèvements, amendes ou exactions similaires de l'Allemagne ou de ses alliés au détriment des populations civiles. ».

Ces dispositions, tout comme la loi du 17 avril 1919, ne comportaient aucun chiffre. Au lieu d'imposer à l'Allemagne une indemnité de guerre arrêtée à un chiffre précis, le traité lui imposait la réparation des dommages, en en laissant l'évaluation à une commission interalliée. Aussi, pour en finir avec d'insolubles discussions sur le chiffre à réclamer à l'Allemagne, la France dut renoncer, par les accords de Londres du 5 mai 1921, à obtenir de l'Allemagne une indemnité représentant la réparation intégrale. L'indemnité à verser par l'Allemagne fut fixée au chiffre forfaitaire de 132 milliards de marks or, et la part de la France à 52 %, soit 68 milliards de marks or ou 85 milliards de francs or. La France, qui avait déjà avancé 61 milliards pour le compte de l'Allemagne, abandonnait ainsi plus du quart de sa créance sur elle. D'autre part, ce chiffre comprend, en dehors des dommages matériels, toutes

les autres catégories de dommages mises à la charge de l'Allemagne par l'article 232 du traité de Versailles et son annexe I, et principalement les pensions, évaluées à 4 milliards environ pendant huit ans, soit 30 à 32 milliards, ainsi que les frais d'occupation.

Le recours de la France contre l'Allemagne pour les dommages matériels prévus par la loi du 17 avril 1919 se trouve donc réduit à 40 milliards environ. L'Etat français conservera la charge définitive et sans recours de tout le surplus des indemnités.

Quand au recouvrement des 68 milliards de marks est-il du moins assuré ?

Les débats diplomatiques et parlementaires font ressortir la mauvaise volonté de l'Allemagne à s'acquitter. Il suffit de se reporter à cet égard au discours prononcé par M. de Lasteyrie, alors rapporteur général du budget des dépenses recouvrables, au cours de l'interpellation sur la politique financière du gouvernement qui s'est déroulée à la Chambre au mois de novembre 1921 et qui a servi de préface à la discussion du budget de 1922.

Les gros industriels allemands cherchent à démontrer l'insolvabilité de l'Allemagne pour obtenir l'application de l'article 231 du traité et la révision de l'état des paiements. Par des émissions exagérées de billets, en portant le total à plus de 100 milliards, dont 70 milliards depuis l'armistice, le gouvernement détermine une chute voulue du mark, qui bouleverse toutes les conditions économiques et financières. Le budget de 1921-1922 (avril à avril) prévoit un déficit de 100 milliards de marks. Les dépenses s'élèvent à 165 milliards, par suite de l'exagération des dépenses pour les chemins de fer, la marine marchande, les traitements des fonctionnaires, la politique du pain. Les

recettes ne sont évaluées qu'à 60 milliards de marks. Les tarifs sont trop faibles pour les impôts indirects; pour d'autres impôts (impôt sur le capital), le taux est exagéré, de sorte qu'ils ne rentrent pas et que les évasions sont encouragées. Dans l'ensemble, le contribuable allemand paie moins d'impôts que le contribuable français: 1.000 marks (150 frs à peine) au lieu de 525 frs, ce qui est une violation du traité de Versailles.

Enfin les capitaux allemands, moins touchés par une guerre qui n'a pas envahi le sol allemand, s'évadent à l'étranger, diminuant le gage des puissances alliées. (1).

Par sa mauvaise volonté l'Allemagne a réussi à obtenir une réduction du chiffre de sa dette en faisant admettre le principe du forfait par les puissances de l'Entente. Cette indemnité réduite, elle ne fait même aucun effort pour la régler. A la suite des accords du 5 mai 1921, la Commission des réparations avait fixé les paiements à effectuer par l'Allemagne annuellement à deux milliards de marks-or, plus 26 % du chiffre des exportations. La France ne touchait que 52 % de ce produit.

D'ailleurs ces versements n'ont en rien atténué la charge financière de l'Etat français envers les sinistrés. L'article 251 du traité de Versailles prescrit en effet un ordre pour les paiements à effectuer par l'Allemagne. Elle a dû payer les premiers les commerçants et les industriels qui au lendemain de l'armistice, lui ont envoyé des marchandises pour la ravitailler; soit 3 milliards jusqu'à la fin de 1921; — puis, en second

(1) Cf. de Lasteyrie, discours à la Chambre des députés, séance du 9 novembre 1921, *J. O.*, 10 novembre, *Débats parlem.*, Chambre, p. 3904 et suiv.

lieu, les dépenses des armées d'occupation, — soit 4 milliards 500 millions, jusqu'à la fin de 1921.

La mauvaise volonté de l'Allemagne à exécuter des paiements en numéraire, comme les difficultés d'ordre monétaire auxquelles l'ont conduite les émissions exagérées de billets et la baisse du mark qui en résulte, ont d'ailleurs conduit les puissances alliées à faire une part de plus en plus large aux paiements en nature. Le traité de Versailles avait déjà prévu (partie VIII, annexe II § 10) la possibilité pour l'Allemagne de s'acquitter d'une partie de sa dette par ce moyen, et, complété par la décision du 5 mai 1921, il permettait de réclamer au gouvernement allemand la fourniture de tous les matériaux et même de la main-d'œuvre nécessaires à la restauration ou au développement de la vie, industrielle ou économique des puissances alliées.

L'accord conclu à Wiesbaden, le 6 octobre 1921, entre la France et l'Allemagne a fixé la procédure des prestations en nature et leur montant, en vue de la reconstitution des régions libérées. L'Allemagne s'engage à fournir à la France, au titre dudit accord, comme au titre des annexes au traité de Versailles relatives à des livraisons spéciales (navires, charbon et dérivés, matières colorantes, produits chimiques et pharmaceutiques), des prestations dont la valeur cumulée pour la période du 1^{er} octobre 1921 au 1^{er} mai 1926, pourra atteindre 7 milliards de marks-or.

L'accord de Wiesbaden convient, en outre, que, chaque année, le gouvernement allemand sera crédité au compte des réparations, seulement d'une somme équivalente à 35 % de la valeur des livraisons effectuées en vertu de l'accord de Wiesbaden en vue de la reconstitution des régions dévastées ou à 45 %, si celles-ci sont inférieures à 1 milliard de marks-or. Le surplus,

c'est-à-dire 65 ou 55 %, constituera une avance de l'Allemagne à la France, remboursable en dix ans, à partir du 1er mai 1926, par imputation sur le montant des versements qui reviendront alors à la France sur les sommes versées par l'Allemagne à l'ensemble des alliés, sans que lesdits remboursements puissent jamais être supérieurs à la part de la France dans les paiements allemands.

Les dispositions de l'accord de Wiesbaden sont avantageuses pour la France, puisqu'elles lui permettent de recevoir, au cours des prochaines années, plus qu'il ne lui reviendrait normalement d'après le pourcentage auquel elle a droit dans les paiements globaux de l'Allemagne.

La procédure assez compliquée des livraisons en nature, telle qu'elle était établie par l'accord de Wiesbaden, a été simplifiée par les accords de Berlin du 27 février et du 15 mars 1922, qui permettent aux sinistrés et même aux non sinistrés de s'adresser directement à des fournisseurs de leur choix. Le montant des sommes ainsi payées est porté au crédit de l'Allemagne et imputé sur l'indemnité due au sinistré au titre des dommages de guerre.

Ces accords, qui viennent d'être soumis à la ratification du Parlement, hâteront peut-être la restauration des régions dévastées, tout en permettant à l'État français de réduire le montant des avances à faire aux sinistrés, dans la mesure où les prestations fournies par l'Allemagne seront inscrites à son crédit et imputées sur les indemnités des sinistrés. Mais dans quelle mesure l'Allemagne exécutera-t-elle ses engagements ? L'avenir seul le dira. Une autre question importante en cette matière est celle des prix à fixer, et sur cette ques-

tion se greffe celle des tarifs douaniers à appliquer à ces prestations.

En tout cas, dès le mois, de janvier 1922, l'Allemagne a demandé une réduction des paiements et livraisons qu'elle devait effectuer en 1922, aux termes de l'état de paiements du 5 mai 1921. La Commission des réparations par décision du 21 mars, a fait droit à cette demande et, adoptant les chiffres arrêtés à la Conférence de Cannes, elle a fixé à 720 millions de marks or les paiements en espèces et à 1.450 millions de marks or la valeur des livraisons en nature à effectuer par l'Allemagne en 1922, au titre des réparations et des frais d'occupation. Ce sursis provisoire est subordonné à l'exécution par l'Allemagne de certaines mesures qui ont pour but de rétablir l'ordre dans ses finances, réduction de ses dépenses ; accroissement de ses recettes ; émission d'emprunts ; répression de l'évasion des capitaux ; publication de statistiques périodiques sur la situation économique et financière de l'Allemagne. La Commission des réparations et le Comité des garanties auront le droit de s'assurer de l'exécution de ces mesures. Si l'Allemagne s'y dérobaît, le sursis serait annulé.

Nul ne peut encore présager l'efficacité d'un contrôle qui, jusqu'à présent, s'est montré assez vain et prédire s'il réussira à rétablir l'ordre dans les finances allemandes et à faire payer l'Allemagne.

A supposer même que l'Allemagne paie en 1922 les 720 millions de marks or en espèces et les 1.400 millions de marks-or en prestations prévus par la décision du 21 mars, la part de la France se réduit à 52 % de l'indemnité espèces soit 374.400.000 frs et à 950 millions en prestations. D'autre part, les frais d'occupation sont prélevés d'abord sur ces sommes

par privilège. Même en tenant compte des prestations à recevoir en vertu de l'accord de Wiesbaden, on se trouve fort loin de l'annuité que la France est obligée d'inscrire au budget des dépenses recouvrables au titre de réparations et qui s'élève à 9 milliards de francs, estimation encore insuffisante aux yeux du rapporteur général des finances du Sénat.

En résumé, voici comment s'établissent les conséquences financières de la loi du 17 avril 1919. En votant ces dispositions, le Parlement a engagé les finances françaises dans une dépense d'environ 100 milliards. D'autre part, en acceptant, aux accords du 5 mai 1921, le système forfaitaire et le pourcentage de 52 %, le Gouvernement a fait abandon de plus d'un quart de sa créance sur l'Allemagne. Déduction faite des pensions, des frais d'occupation, etc..., la France ne pourra recouvrer sur l'Allemagne, au titre des réparations, qu'une quarantaine de milliards. Le surplus, soit au minimum 60 milliards, restera à la charge définitive de la France.

Quant aux 40 milliards recouvrables, personne ne peut affirmer que la France parviendra à les récupérer intégralement. Si même elle y réussissait, ce ne serait qu'en recevant des annuités extrêmement faibles (l'état des paiements arrêté pour 1922 le prouve), et réparties sur une période de temps extrêmement longue.

CHAPITRE III

Charges définitives de la France en matière de réparations. — Leur place dans l'ensemble de la situation financière

Or le gouvernement doit assurer la reconstitution

des régions libérées et la réparation des dommages de guerre dans le délai le plus minime. Les plus pressantes considérations sociales, économiques, fiscales lui en font un devoir. La loi du 17 avril 1919 lui en impose d'ailleurs l'obligation juridique : elle fixe les délais dans lesquels les indemnités seront payées aux sinistrés remployants ou non, le pourcentage et les délais des avances qui pourront leur être consenties. Enfin toutes les sommes dues par l'Etat au titre des réparations portent un intérêt annuel de 5 %, à partir du 11 novembre 1918 en principe, et cet intérêt, depuis la loi du 30 avril 1921, article 11, est payable annuellement.

C'est donc à une dépense annuelle d'au moins neuf milliards pendant huit années, définitive pour une bonne part, à titre d'avance remboursable par l'Allemagne jusqu'à concurrence d'environ 40 milliards, mais par annuités réparties sur une période bien plus longue, que la France doit faire face au seul titre des dommages de guerre.

Pour apprécier l'énormité de cette charge, il ne faut pas seulement considérer la valeur absolue de ce chiffre de 72 milliards. Il faut le rapprocher de l'ensemble des charges que la France doit supporter depuis la guerre et tenir compte de l'état budgétaire.

La dette intérieure de la France au 31 décembre 1921, peut-être évaluée à 255 milliards environ, qui se décomposent ainsi qu'il suit.

Dette perpétuelle: 100 milliards.

Dette à terme: ... 42 milliard 500 millions.

Dette flottante: .. 72 milliards.

Billets de banque: 40 milliards dont 25 au débit de
l'Etat.

254 milliards 500 millions.

A ces chiffres officiels, qui sont plutôt au-dessous de la vérité, en ce qui concerne la dette flottante et les billets de banque, il faut ajouter la dette extérieure. Le ministre des finances l'évaluait à 35 milliards et demi, mais ce chiffre doit être notablement majoré, si l'on tient compte des cours du change. Sur ces 35 milliards et demi, six milliards représentent une dette « commerciale » (suivant l'expression du ministre) dont les intérêts sont régulièrement payés aux échéances. Le surplus est qualifié de « dette politique ». La France ne verse aucun intérêt aux puissances créancières. Le mode de paiement du capital et des intérêts n'est pas précisé. Des accords diplomatiques devront intervenir pour le déterminer, et peut-être reviseront le montant même du capital emprunté. Pour apprécier l'état des finances de la France, il n'en faut pas moins tenir compte de cette dette, au cours du change.

Inversement, le ministre des finances fait état de créances de la France sur divers gouvernements, représentant un capital nominal de 14 milliards. Mais ici non plus les époques et les modalités de paiements ne sont pas déterminées. Le recouvrement d'une bonne partie de ces créances est d'ailleurs plus que douteux: ce sont toutes les créances sur la Russie impériale ou républicaine, représentant à elles seules 5 milliards 750 millions.

En tenant compte de toutes ces données, on peut évaluer la dette de la France, au 31 décembre 1921, à 300 milliards environ.

Le service des intérêts de cette énorme dette en en déduisant même les 40 milliards de billets sans intérêts et les 29 milliards de dette « politique » dont les intérêts n'ont pas encore été versés » suffit à absorber plus de la moitié du budget; 12.866 millions sur

un total d'environ 29 milliards, au budget de 1922. Malgré la compression des dépenses, le budget de 1922 se solde par un déficit avoué de plus d'un milliard et demi. Il faudra le couvrir par l'émission de bons du Trésor, qui viendront augmenter le capital de la dette et les intérêts à servir. L'évaluation de certaines recettes (douanes, taxe sur le chiffre d'affaires) a été exagérée de près de 2 milliards, à l'estimation du rapporteur général de la Commission des finances du Sénat, tandis que certaines dépenses ont été sous-estimées (1). Le déficit à prévoir peut donc être porté à 4 milliards au moins. Quand aux exercices postérieurs, certaines recettes, dont il a été fait état pour 1922, disparaîtront : contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre ; ressources exceptionnelles à provenir en 1922 de la liquidation de comptes spéciaux. Par contre, il faudra prévoir la réfection de l'outillage économique national. Il est donc à redouter que d'ici 1929 ou 1930, le déficit n'aille encore en s'accroissant.

Comment le combler ? Il paraît difficile d'ajouter encore de nouveaux impôts de quelque importance au supplément de 8 milliards et demi que la loi du 25 juin 1920 a imposés aux contribuables, élevant la moyenne par tête d'habitant de 108 fr en 1913 à 517 fr (pour 1922). Il faudra donc continuer à boucher les trous du budget par des émissions de bons du Trésor ou de billets de banque : solutions provisoires qui grèvent lourdement l'avenir.

Ce tableau n'est-il pas véritablement effrayant, et la question financière ne paraît-elle pas insoluble, si l'on ajoute aux dépenses des budgets ordinaires les dépen-

(1) Cf. Sénat, 1^{re} séance du 26 décembre 1921. *J. O.* du 27 décembre ; *Déb. parlam.*, Sénat, p. 2231.

ses portées aux budgets des dépenses recouvrables ? Il s'agit de 20 milliards en 1920, de 14 milliards et demi en 1921, de 7 milliards 350 millions en 1922, auxquels ne correspondent aucunes recettes définitives, puisque ce sont des « avances » « recouvrables » sur l'Allemagne ? On a dit (1) : ce budget est distinct du budget ordinaire. Celui-ci est le budget de la France; le budget des dépenses recouvrables est le budget de l'Allemagne, « couvert par les annuités allemandes, comme une dette amortissable est couverte par une annuité qui en assure l'intérêt et l'amortissement. ».

Mais ce raisonnement exact en théorie, repose sur l'exécution effective de ses obligations par l'Etat débiteur. Or on sait que, dès à présent, les dépenses prétendues recouvrables ne le sont plus pour partie, et que, pour le surplus, des réserves méritent d'être faites quant à la réalisation effective du recouvrement intégral. C'est donc un nouvel élément de déficit, qui se chiffre par milliards, qui menace de venir s'ajouter au déficit des budgets ordinaires.

Le problème de l'équilibre, en ce qui concerne les dépenses recouvrables, et spécialement les réparations des dommages de guerre, apparaît donc surtout comme un problème d'ordre international, à résoudre entre puissances alliées, d'une part, et entre alliés et Allemagne, d'autre part.

Néanmoins, dans la mesure où la France devra supporter la charge définitive des réparations, la couverture financière est une question de politique intérieure. Nous ne nous proposons pas de l'examiner dans son ensemble ; elle est d'ailleurs intimement liée au problème international du recouvrement. Nous avons cru cependant devoir donner quelque ampleur à l'exposé financier du problème des réparations.

Evaluer la charge qui incombe à la France du chef

(1) Raiberti, discours à la Chambre, 2^e séance du 15 nov. 1921, J. O. 16 nov. *Déb. parlam.*, Ch. p. 4009.

de la réparation des dommages de guerre; exposer les difficultés de la situation financière et l'embarras où se trouvent les ministres des finances pour se procurer l'argent indispensable au paiement des indemnités et aux avances aux sinistrés: c'est, du même coup, justifier l'intérêt des mesures par lesquelles l'Etat peut réduire les charges que lui impose la réparation des dommages de guerre.

En droit privé, le débiteur désireux d'éviter un paiement en espèces peut s'acquitter par d'autres procédés : la dation en paiement, mode de libération par la remise d'un bien en nature; la compensation, ou imputation sur sa dette d'une créance dont il est titulaire contre son propre créancier. En matière de dommages de guerre, la loi de 1919 autorise l'Etat à utiliser ces deux procédés. Nous les étudierons dans notre deuxième partie, en insistant surtout sur le second.

Un autre procédé est spécial au droit public. En droit civil, on ne conçoit guère qu'un débiteur obtienne de son créancier de substituer à une dette en capital une dette en rentes. En tout cas, la constitution de rentes perpétuelles est étrangère au droit privé. Deux lois postérieures à la loi organique des dommages de guerre prévoient, au contraire, la possibilité pour l'Etat, dans des hypothèses d'ailleurs limitées, de remplacer un paiement de l'indemnité en espèces par une constitution de rente au profit du sinistré. L'étude de ces dispositions fera l'objet de notre troisième partie.

DEUXIEME PARTIE

Le principe du paiement des indemnités en espèces.

La libération en nature. — La Compensation

En matière de dommages de guerre, les indemnités attribuées par les commissions aux sinistrés constituent des créances de sommes d'argent; elles sont toujours payables en espèces. Ce principe ressort nettement des dispositions de la loi du 17 avril 1919. L'article 4 décide que « l'indemnité, en matière immobilière, comprend le montant de la perte subie... et celui des frais supplémentaires... Dans le cas où le remploi n'est pas effectué, le sinistré reçoit seulement le montant de la perte subie ». Cette rédaction suppose nettement une indemnité payable en espèces.

L'article 8 est d'ailleurs catégorique, le sinistré non remployant reçoit un titre inaliénable pendant cinq ans. Après l'expiration du délai de cinq ans, le remboursement du titre est effectué par le paiement en espèces de dix termes annuels égaux...

« Les attributaires qui s'engageront.. à effectuer le remploi où à réinvestir leur indemnité obtiendront des versements en espèces. »

Au cas de remploi, reconstitution mobilière ou réinvestissement, le sinistré reçoit des titres indiquant le montant de la perte subie et celui des frais supplémentaires qui lui sont alloués. Ces titres ne sont pas négociables, mais le sinistré a droit à des acomptes en espèces, dont le montant et les époques de paiements sont déterminées par l'article 44.

« Si l'attributaire procède au remploi... ou s'il prend... l'engagement de procéder à ce remploi ou à cette reconstitution, il a droit, sans justification, dans le délai de deux mois à partir de la remise du titre, à un premier acompte de 25 pour 100 sur la somme allouée pour la perte subie, sans que cet acompte puisse être inférieur à 3.000 francs, si la perte subie est égale ou supérieure à ce chiffre, ni supérieur à 100.000 francs; à moins qu'il ne justifie devant le Tribunal des dommages de guerre d'un emploi ou de besoins immédiats plus considérables, notamment par la production de quittances, comptes, factures, notes de livraisons ou commandes acceptées par les fournisseurs.

« Le solde du montant de la perte subie lui est versé par acomptes successifs, au fur et à mesure de la justification des travaux exécutés, ou des achats effectués, dans les conditions prévues au paragraphe précédent. Chacun des versements a lieu dans le délai de deux mois de la justification.

« Quand le paiement de la perte subie est totalement effectué, le montant des frais supplémentaires est versé dans les mêmes conditions, sur la présentation du titre complémentaire.

« Il en est de même pour l'excédent de la valeur de remplacement sur le montant de la perte subie en ce qui concernent les biens meubles visés aux numéros 1 à 4 paragraphe 4 de l'article 13.

« Les sommes allouées à l'attributaire pour la réparation des dommages causés aux meubles visés au paragraphe 2 de l'article 13 de la présente loi seront payées après épuisement de toutes autres sommes dues audit attributaire à quelque titre que ce soit.

« Si après affectation du montant des frais supplémentaires à la reconstruction d'immeubles ou à la reconstitution d'une exploitation, l'attributaire use de la faculté qui lui est réservée par le paragraphe 5 de

l'article 5, la somme correspondant à la dépréciation résultant de la vétusté lui est versée sur la présentation du titre spécial, au fur et à mesure des justifications d'emploi.

« Indépendamment de l'application des dispositions ci-dessus et avant toute évaluation des dommages de guerre, il peut être alloué aux sinistrés, pour répondre aux besoins les plus urgents, des avances... »

Avances, montant des indemnités, paiement, acomptes, tous ces mots indiquent nettement que l'indemnité est due en espèces. Cette expression se trouve même dans l'article 8.

Pour les meubles, les articles 13 et 45 emploient des termes identiques, et cela, qu'il y ait ou non remploi ou réinvestissement.

Enfin « les sommes dues par l'Etat pour la réparation de la perte subie » portent intérêt à 5 % à partir du 11 novembre 1918 en principe.

CHAPITRE I

La libération en nature

Ces paiements en espèces, dans des délais strictement déterminés par la loi de 1919, sont susceptibles de créer de lourds embarras à une trésorerie déjà obligée de faire face à bien d'autres charges. Dans la séance de la Chambre des députés du 9 décembre 1921, M. Philippoteaux évaluait à 600 millions par mois en moyenne les sommes versées aux sinistrés à titre d'acomptes et d'avances pendant les mois d'octobre et de novembre (1).

Aussi le législateur a-t-il autorisé l'Etat à se libérer en nature envers les sinistrés. Voici comment s'ex-

(1) 567 millions en octobre;

705 — en novembre.

Cf. Ch., séance du 9 décembre 1921, J. O. du 10 décembre.

prime à cet égard l'article 46 de la loi du 17 avril 1919 :

« L'Etat peut se libérer par l'un des moyens suivants, si les attributaires y consentent.

« En ce qui concerne les immeubles par nature, par la dation d'un autre immeuble de même nature et de même valeur situé dans le canton du dommage ou les cantons limitrophes ;

« En ce qui concerne les immeubles par destination et les meubles ayant une utilité industrielle, commerciale, agricole, professionnelle ou domestique, par une fourniture similaire de même valeur.

« En ce qui concerne les autres meubles, par la remise d'objets mobiliers de même nature et de même valeur... »

Cette libération en nature exige naturellement le consentement du sinistré. C'est l'application pure et simple du droit commun. Le sinistré est un véritable créancier. Or le créancier n'est pas tenu d'accepter du débiteur un mode de libération autre que l'exécution littérale de l'obligation. Créancier d'une somme d'argent, le sinistré n'est pas forcé de consentir à remplacer son indemnité en espèces par le transfert de la propriété d'un immeuble ou d'un meuble.

En matière immobilière, on peut relever un défaut de concordance entre les conditions exigées pour le remploi par l'article 5 et les conditions de la libération en nature d'après l'article 46. Celle-ci sont plus rigoureuses, à un double point de vue. La dation doit être faite en « un autre immeuble de même nature », tandis que le remploi (art. 5) peut avoir lieu « en immeubles ayant la même destination que les immeubles détruits, ou une destination immobilière, industrielle, commerciale ou agricole ». L'indemnité allouée pour une usine détruite peut donc être remployée par l'installation d'un établissement commercial ou la construction d'une ferme. Au contraire, l'Etat qui veut user de la

faculté de l'art. 46 ne peut céder une ferme en remplacement d'une usine détruite, ni un immeuble de rapport à la place d'une exploitation agricole.

Seconde différence entre les conditions du remploi et celles de la libération en nature. L'article 5 autorise le remploi « dans la commune du dommage ou dans un rayon de 50 kilomètres, sans sortir de la zone dévastée. Toutefois, dans le cas d'expropriation ou de rachat de terre par l'Etat, le remploi pourra être effectué, en matière agricole, dans l'étendue des régions dévastées ».

S'agit-il d'une libération en nature ? La distance de l'immeuble remplaçant à l'immeuble sinistré est beaucoup plus courte. L'immeuble donné en paiement doit être situé « dans le canton du dommage ou les cantons limitrophes ». Rien n'oblige, par contre, l'Etat, à offrir au sinistré un immeuble situé dans la zone dévastée, s'il remplit les conditions exigées par l'article 46.

Cette solution se justifie aisément. Le législateur de 1919 se montre extrêmement favorable au remploi. S'il n'est pas allé, comme certains le demandaient, jusqu'à le rendre obligatoire, il l'encourage du moins en accordant au sinistré qui l'effectue de multiples avantages. Dans l'esprit des rédacteurs de la loi du 17 avril 1919, ce sont là des primes destinées à décider les victimes de dommages à remployer. Tout en laissant libres les initiatives individuelles, le législateur les pousse vers une restauration des régions dévastées. Tel étant le but essentiel de la loi de 1919, on comprend qu'elle limite le remploi à l'étendue des régions dévastées, tout en lui laissant, dans cette zone, une marge assez large.

Quand l'Etat se libère en nature, il donne un immeuble existant. Il n'y a pas remploi. L'immeuble détruit est remplacé, dans le patrimoine du sinistré, par un immeuble équivalent et pour lui, le résultat est le

même que si le remploi avait été effectué. Mais au point de vue économique le résultat est tout différent. Tandis que le remploi effectué constitue la restauration d'une valeur économique détruite dans les régions envahies, la libération en nature ne remplace pas un immeuble détruit, elle n'ajoute aucun élément à l'état matériel et économique de la zone dévastée, tel qu'il se comportait au lendemain de l'armistice. Ce mode de libération étant indifférent à la reconstitution de cette zone, il est naturel qu'il puisse s'effectuer même hors d'elle et, si l'article 46 le limite à un périmètre assez restreint, c'est pour en faciliter l'acceptation par le sinistré, qui se trouvera moins dépaysé, s'il s'éloigne peu de son ancien établissement.

Ces considérations permettent de porter un jugement critique sur le procédé autorisé par l'article 46. Au point de vue financier, il constitue pour l'Etat une faculté de libération sans espèces, extrêmement précieuse dans l'état embarrassé de ses finances et de sa trésorerie. Il évite le recours, désastreux dans ses conséquences, à l'emprunt, aux émissions de billets de banque ou de bons du Trésor, véritables emprunts déguisés plus néfastes encore que l'emprunt avoué.

Mais si on envisage ce mode de libération du point de vue économique, il constitue, de la part du législateur de 1919, un abandon partiel de son idée maîtresse, la reconstitution des régions dévastées. L'immeuble donné en paiement existait déjà dans le patrimoine de l'Etat. Il passe de son domaine dans le patrimoine du sinistré, mais aucun bien nouveau n'est créé. Le remploi reconstitue une valeur économique, une usine, une ferme, un immeuble, détruit par la guerre. La libération en nature ne relève pas les ruines; elle en dédommage seulement les sinistrés en leur transférant un bien préexistant. Si l'on admet un instant

que l'Etat eût voulu ou pu se libérer intégralement par des dations en paiements, les départements sinistrés seraient demeurés dans le même état qu'au lendemain de la guerre et leur reconstitution eût été un vain mot. Cette hypothèse, d'ailleurs chimérique dans sa généralisation, démontre avec évidence la supériorité économique du remploi sur la libération par dations en paiement.

Ces observations de principe font naître une question pratique. L'immeuble donné en paiement doit-être, aux termes de l'article 46, «de même valeur» que l'immeuble détruit. A quel moment faut-il se placer pour apprécier cette valeur ? Est-ce à la veille de la guerre ? Est-ce au moment où la remise en paiement est effectuée ? Un individu était propriétaire d'une maison qui valait 100.000 francs en juillet 1914. Cette maison a été détruite par un fait de guerre. L'Etat se libérera-t-il en attribuant au sinistré une maison valant actuellement 100.000 francs, ou devra-t-il lui céder une maison valant 100.000 francs à la veille de la guerre ? En un mot, le sinistré recevra-t-il — en nature — le montant de la perte subie — 100.000 francs — ou, en sus, le montant des frais supplémentaires qu'eût exigés une reconstruction d'un immeuble identique après guerre ?

La question est assez délicate. En l'espèce, il n'y a pas de remploi. Si l'on applique au sinistré la solution de droit commun au cas de non remploi, (art. 4) l'Etat ne lui doit que le montant de la perte subie et se libérera envers lui en lui attribuant un immeuble valant 100.000 francs en juillet 1914 : le sinistré recouvre la valeur de 100.000 francs qu'il avait à cette époque, et il n'est pas en perte, il peut revendre l'immeuble reçu en paiement au même prix qu'il aurait vendu son immeuble en 1914.

Avantageux pour les finances de l'Etat, équitable pour le sinistré, cette solution est, en outre, conforme aux intentions du législateur qui dominant toute la loi du 17 avril 1919. En dédommageant les sinistrés au-delà de la perte subie, en consentant en leur faveur un sacrifice autrement considérable, l'allocation des frais supplémentaires, les rédacteurs de la loi de 1919 ont voulu encourager le remploi, la restauration des régions envahies. Ils n'ont pas voulu que la hausse de la main d'œuvre et des matériaux pût y porter obstacle et c'est pour éviter cet écueil qu'ils ont décidé de dédommager les remployants de tous leurs frais de reconstruction ou de réparations. Or, au cas de dation en paiement, le sinistré ne supporte par ces frais supplémentaires. Economiquement le sacrifice par l'Etat d'une indemnité supplémentaire ne se justifie plus par l'avantage qui devait résulter, au point de vue général, du remploi effectué et d'une reconstitution d'une valeur détruite dans une partie de la zone dévastée.

Quelle que soit la valeur de ces considérations, l'assimilation du sinistré qui accepte une dation en paiement au sinistré non remployant se heurte, en pratique, à une sérieuse difficulté. L'article 46 parle d'un immeuble de même nature et de même valeur. Si l'on entend par un immeuble de même nature un immeuble strictement, ou, autant que possible, identique à l'immeuble détruit, par exemple, une maison occupant la même superficie, élevée du même nombre d'étages, construite en matériaux de même qualité, comportant le même confort, etc..., il est évident que le sinistré ne recevra pas une valeur égale à celle de son immeuble à la veille de la guerre, mais une valeur bien supérieure, égale à la valeur qu'aurait actuellement son propre immeuble, s'il n'avait pas été détruit. Il sera indemnisé bien au-delà de la perte subie et se trouvera

placé dans une situation aussi avantageuse que le sinistré remployant.

La question se pose dans les mêmes termes et comporte la même solution pour les meubles non compris dans les catégories visées par les numéros 1 à 4 du paragraphe 4 de l'art. 13. La libération en nature se fait, d'après l'article 46 « par remise d'objets mobiliers de même nature et de même valeur ».

Quand aux meubles visés au paragraphe 4 de l'article 3, l'article 46 emploie une formule différente pour fixer les conditions de la dation en paiement. La libération s'effectue « en ce qui concerne les immeubles par destination et les meubles ayant une utilité industrielle, commerciale, agricole, professionnelle ou domestique, par une fourniture similaire de même valeur ».

Il n'est plus question d'objets « de même nature », mais de fourniture « similaire ». Il est permis de voir dans cette différence de rédaction l'intention du législateur de traiter différemment les sinistrés dédommés en nature, suivant qu'il s'agit de meubles compris dans l'une des catégories spéciales visées par le paragraphe 4 de l'art. 13 ou d'immeubles par nature et de meubles n'appartenant pas à une des catégories susdites. Dans le premier cas, le sinistré recevrait des objets remplaçant exactement ceux qui ont été détruits, dans le second, il se verrait attribuer un immeuble ou un objet le dédommageant seulement de la perte subie.

Cette distinction peut se défendre. Les considérations économique et d'équité permettent, nous venons de le voir, d'assimiler le sinistré qui reçoit de l'Etat un immeuble en remplacement, au sinistré non remployant. En matière mobilière, l'art. 13 limite, en règle générale, l'indemnité au montant de la perte

subie évaluée en principe au 30 juin 1914, et il ne prévoit pas le remploi.

Pourquoi un sinistré qui reçoit un meuble corporel de l'Etat bénéficierait-il d'une valeur de remplacement alors que le 1^{er} alinéa de l'article 13 limite la réparation des dommages de guerre mobiliers au montant de la perte subie ?

C'est seulement pour des catégories de meubles spéciales que l'article 13, dérogeant au principe de l'article 13, dérogeant au principe de l'alinéa 1^{er}, admet l'allocation de frais supplémentaires représentant la différence entre la perte subie et la valeur de remplacement. Or ces catégories sont précisément celles auxquelles fait allusion l'article 46, 2^e paragraphe, quand il parle des « meubles ayant une utilité industrielle, commerciale, agricole, professionnelle ou domestique ».

Entendre les mots « fourniture similaire » dans le sens de fourniture comprenant la valeur de remplacement, c'est établir une concordance entre les dispositions de l'article 13 et celles de l'article 46. L'un et l'autre, ainsi entendus, distinguent deux catégories de dommages mobiliers: Les uns se réparent jusqu'à concurrence de la perte subie; les autres, ceux qui concernent des « meubles ayant une utilité industrielle, commerciale, agricole, professionnelle ou domestique », se réparent jusqu'à concurrence de la valeur de remplacement. Le mode de calcul doit être le même, qu'il s'agisse d'une indemnité en espèces ou d'une dation en paiement.

Ce procédé d'évaluation se comprend. Si l'article 13 alloue au sinistré la valeur de remplacement pour les catégories spéciales de meubles, c'est qu'il suppose un remploi. La simple énumération qu'il en donne le prouve:

« 1° Les matières premières et approvisionnement indispensables à une exploitation industrielle dans la mesure de la quantité nécessaire à la remise en marche normale et à la fabrication pendant une période de trois mois, ainsi que les produits en cours de fabrication et les objets servant à l'exercice d'une profession;

« 2° Les animaux, lorsqu'ils ne sont pas considérés comme immeubles par destination, ainsi que les engrais, semences, récoltes et produits divers nécessaires à la remise en culture, à l'ensemencement des terres et à la nourriture des animaux des exploitations agricoles jusqu'à la prochaine récolte.

« 3° L'outillage servant à l'exploitation des fonds de commerce ou à l'exercice de la profession ainsi que les produits et marchandises nécessaires à assurer la marche du commerce ou de l'industrie pendant une période de trois mois;

« 4° Le mobilier de l'habitation, meubles, meubles, literie, linge, effets personnels; les objets d'agrément dont la valeur, pour chacun ne dépassait pas 3.000 francs lors de la déclaration de guerre ».

Ce sont bien les catégories indiquées par l'article 46, lorsqu'il parle de « meubles ayant une utilité industrielle, commerciale, agricole, professionnelle ou domestique. » Or l'utilité industrielle, etc. de ces meubles est subordonnée au emploi, ou, comme le dit l'article 13, « à la remise en marche normale », « à la remise en culture... », « à l'exploitation des fonds de commerce ou à l'exercice de la profession ». Enfin, les meubles meublants, literie, linge, effets personnels, ou « meubles ayant une utilité domestique », étant indispensables au sinistré, il était naturel de la part du législateur de prévoir leur emploi nécessaire.

Si le sinistré payé en espèces touche pour les caté-

gories de meubles la valeur de remplacement, c'est parce que le remploi est effectué. Pour le même motif, la libération de l'Etat par dation en nature doit se faire pour ces catégories et pour elles seules, sur la base de la valeur de remplacement.

Pour maintenir une concordance complète entre l'article 13 et l'article 46, il convient de limiter cette solution aux termes mêmes de l'article 13 et de n'allouer la valeur de remplacement que dans la mesure de la quantité admise par ce texte, c'est-à-dire aux matières premières, produits, animaux, etc, nécessaires pour la remise en marche et l'exploitation pendant un délai de trois mois ou jusqu'à la prochaine récolte.

La question de la libération en nature ne serait pas complètement traitée, si nous ne consacrons quelques développements aux conventions internationales qui font une place importante aux livraisons en nature. Il s'agit surtout d'un problème d'ordre international sur lequel nous n'avons pas à insister ici. Il est cependant nécessaire de parler de ces conventions, pour une double raison. D'une part, l'autorisation donnée à l'Allemagne d'effectuer des prestations en nature à la place de versements en espèces à sa répercussion sur la trésorerie de la France. Elle diminue les rentrées monétaires et fait affluer en France des produits en nature. L'application de cette procédure conduira naturellement l'Etat français à restreindre les paiements en espèces aux sinistrés et à donner un développement de plus en plus large aux libérations en nature, c'est-à-dire à l'application de l'art 46 de la loi de 1919.

D'autre part, ces conventions internationales, en vue de faciliter l'usage des prestations en nature, tendent à établir des relations directes entre les sinistrés et les fournisseurs allemands, de manière que la restauration des immeubles détruits puisse s'effectuer aux

frais de l'Allemagne, sans déboursés d'espèces par le Trésor français, les produits attribués aux sinistrés venant s'imputer sur leur indemnité.

Le traité de Versailles et la décision des puissances du 5 mai 1921 permettaient aux alliés de réclamer, d'une façon général, au gouvernement allemand, sauf imputation sur l'indemnité due par l'Allemagne, la fourniture des matériaux et même de la main-d'œuvre nécessaires à la restauration et au développement de la vie industrielle ou économique des Etats alliés.

Malgré la rédaction très large de ces textes le mécanisme des prestations en nature n'a joué jusqu'ici que dans des conditions à peu près nulles. Ce défaut de rendement devait être attribué, au moins en partie, au fait que l'intermédiaire de la Commission des réparations imposé par le traité compliquait le système et que, notamment, l'intervention de commissions officielles pour fixer les prix et les conditions de fourniture des livraisons détournait les ressortissants français de recourir à une procédure qui leur apparaissait comme trop complexe.

C'est à ces inconvénients qu'a voulu porter remède l'accord signé à Wiesbaden, le 6 octobre 1921, par M. Loucheur et M. Rathenau.

Nous avons déjà exposé, dans notre première partie, les dispositions relatives au chiffre des prestations à fournir par l'Allemagne, et à la manière dont elle en sera créditée. Il nous reste à décrire la procédure des livraisons. L'accord de Wiesbaden prévoit la création de deux sociétés de droit privé, l'une française (F), l'autre allemande (A) qui seront chargées d'assurer l'exécution de l'accord. La première centralise les commandes françaises; la seconde répartit entre les fournisseurs allemands les commandes que la première lui a transmises. Les prix sont déterminés par entente

directe entre les deux sociétés F. et A. ou, à défaut d'entente directe, par application d'une formule très complexe, dont le mode d'emploi est indiqué dans l'article 4 de l'annexe à l'accord.

Ce mécanisme a soulevé de nombreuses objections. D'une part, le sinistré français entend ne pas passer par l'intermédiaire d'organes centralisateurs; il désire s'adresser à tel fournisseur allemand de son choix et lui commander exactement le matériel qu'il désire. D'autre part, il est nécessaire que les prix soient fixés par entente directe entre le ressortissant français et le fournisseur allemand. Au lieu de cela, sauf pour le matériel spécial industriel dont le prix doit être fixé par une entente réellement directe, l'accord de Wiesbaden prévoit que les prix du matériel en général résulteront soit d'une entente entre les organes centralisateurs F et A, soit à défaut de cette entente, de l'application de la formule mentionnée ci-dessus, qui, en dehors de sa complexité risque d'aboutir à des prix qui rendraient l'achat en Allemagne peu avantageux au même, dans certains cas, totalement impraticable.

Frappée de ces inconvénients, la Commission des réparations s'est attachée à mettre sur pied, pour l'ensemble des alliés, un système de prestations en nature plus souple et un mécanisme de passation et d'exécution des commandes et de fixation des prix se rapprochant le plus possible des pratiques commerciales usuelles.

Les négociations entre la Commission des réparations et le gouvernement allemand ont abouti à la conclusion d'un accord signé à Berlin, le 27 février 1922, par M. Bemelmans, pour la commission des réparations et par M. Cuntze, pour le gouvernement allemand.

Cet accord prévoit que les contrats seront négociés

directement, et suivant les usages commerciaux, entre les intéressés. En particulier, ceux-ci fixeront le prix correspondant à la fourniture envisagée dans le contrat. Le gouvernement allemand s'engage — sauf dans certains cas nettement limités où il peut demander à la Commission des réparations de ne pas homologuer le contrat — à accorder la licence d'exportation nécessaire. Le gouvernement allemand s'engage également à régler les fournisseurs au moyen de chèques qu'il tirera sur un ou plusieurs organismes bancaires désignés pour assurer ces paiements. Les chèques ainsi établis seront transmis aux fournisseurs par l'intermédiaire de la Commission des réparations et des ressortissants alliés, qui les enverront eux-mêmes directement aux fournisseurs allemands et auront de cette façon la certitude que ces fournisseurs sont désintéressés. Le montant des sommes ainsi payées par le gouvernement allemand est porté à son crédit par la Commission des réparations. Il est porté au débit des divers gouvernements alliés intéressés ; chacun d'eux récupère, à son tour, sa créance contre ses ressortissants par imputation, et si ces ressortissants sont des sinistrés, sur l'indemnité qui leur est due au titre des dommages de guerre.

La procédure de l'accord du 27 février 1922 est donc extrêmement souple : c'est la procédure commerciale usuelle, avec cette seule différence que le paiement est effectué suivant une modalité particulière d'ailleurs pas très compliquée. Elle s'applique à toutes les prestations en nature, à l'exception seulement de certaines fournitures figurant sur une liste dite annexe A (bois non ouvré, ciments, etc.) auxquelles continue à s'appliquer la procédure du traité de paix.

L'accord du 27 février 1922 s'applique aux sinis-

trés et aux non-sinistrés ; mais la nécessité pour ces derniers d'un paiement en espèces pouvant atteindre 90 % pour un grand nombre de marchandises, le rend peu pratique pour les non-sinistrés.

Quant aux sinistrés, qui seuls nous intéressent ici, cette procédure était de nature à faciliter l'emploi des prestations corporelles. Mais un certain nombre de réserves formulées par le signataire allemand de cet accord auraient pour conséquence d'exclure la France du bénéfice de la procédure qu'il institue. Le gouvernement français a donc dû, après adhésion donnée par les alliés le 7 mars 1922, entrer en négociations directes avec le gouvernement allemand.

Ces négociations ont abouti à la conclusion d'un accord franco-allemand signé à Berlin, le 15 mars 1922, par le contrôleur Gillet, pour la France, et par le Docteur Ruppel, pour le Reich.

Comme d'accord de Wiesbaden, l'accord de Berlin du 15 mars 1922 vise exclusivement la reconstitution des régions dévastées. Il prévoit que les prestations en nature à effectuer en vertu de l'accord de Wiesbaden seront régies, en ce qui concerne la passation et l'exécution des commandes, ainsi que la détermination des prix par la procédure prévue à l'accord de Berlin du 27 février 1922, les dispositions de l'accord de Wiesbaden restant intégralement maintenues pour le surplus.

Quant aux prestations auxquelles les dispositions de l'accord du 27 février 1922 ne sont pas applicables, c'est-à-dire celles qui figurent sur l'annexe A de cet accord, elles seront effectuées conformément à la procédure fixée par l'accord de Wiesbaden, c'est-à-dire en utilisant l'intermédiaire des deux organes centralisateurs français et allemand.

La procédure de Wiesbaden a pu être conservée

sans inconvénient pour les prestations de l'annexe A, car il ne s'agit en l'espèce que de quelques fournitures (bois, ciment) pour lesquelles le groupement des commandes ne paraît pas désavantageux. Il a du reste, été précisé que les organes A et F prévus à l'accord de Wiesbaden pourraient être, au gré de chacun des gouvernements intéressés, soit des organismes de droit privé, soit de simples organismes administratifs, puisque leur rôle, très réduit, consistera dans un travail de simple transmission pour la plupart des commandes et de centralisation pour quelques-unes d'entre elles seulement.

La mise en vigueur du système est subordonnée à la question des droits de douane. L'acheteur français, désireux d'obtenir de l'Allemagne des prestations en nature, doit faire état des trois éléments qui suivent :

- 1) prix réclamé par le fournisseur allemand ;
- 2) frais de transport de la gare frontière au lieu d'emploi ;
- 3) droits de douane.

Les sinistrés français n'auront naturellement recours aux prestations allemandes que si le prix résultant du jeu de ces trois éléments est au plus égal au prix intérieur français de la fourniture similaire. Or l'application du tarif des douanes actuellement en vigueur aboutirait à un prix de revient presque toujours supérieur au prix français. Il importe donc de reviser les tarifs de façon qu'ils cessent d'être prohibitifs. Mais il ne faut pas en sens inverse, que ces tarifs soient réduits dans une proportion telle que l'industrie française soit mise hors d'état de concurrencer, pour les fournitures envisagées les producteurs allemands. Les brusques et considérables fluctuations des prix allemands, dues surtout à l'instabilité du change exige que les tarifs puissent être modifiés avec le minimum de

temps et de formalités, en vue de réajuster les prix de revient, sur le marché français, des marchandises d'origine allemande et des marchandises d'origine nationale.

Aussi le gouvernement en même temps que la ratification des accords du 6 octobre 1921 et du 15 mars 1922, vient de demander au Parlement l'autorisation de fixer par décrets des tarifs douaniers exclusivement applicables aux prestations dont il s'agit. Ces tarifs seraient fixés après avis d'un comité consultatif institué auprès du Ministre des régions libérées, et dans lequel seraient représentés les diverses branches de la production française, les sinistrés, les entrepreneurs et les diverses administrations intéressées (1).

Pour en finir avec la libération en nature, signalons une forme particulière sous laquelle l'Etat l'emploie. Le gouvernement avait constitué des stations-magasins, dépendant de l'office national de la reconstitution industrielle. Au lieu de verser aux sinistrés des indemnités ou des avances en espèces, il leur délivre fréquemment des bons de cession. Ces bons donnent droit aux sinistrés d'acheter des marchandises, jusqu'à concurrence de leur valeur dans les stations-magasins de cet office, ainsi que dans les camps et les dépôts qui dépendent du sous-secrétariat de la liquidation des stocks.

C'est un mode de libération parfaitement licite. Il n'est que l'application de la faculté de se libérer en nature, accordée à l'Etat par l'article 46 de la loi de 1919. Bien entendu, le sinistré ne peut être contraint d'accepter les bons de cession : cette dation en paie-

(1) Cf. L'exposé des motifs du projet de loi déposé par le gouvernement le 21 mars 1922, portant ratification des accords franco-allemands signés à Wiesbaden le 6 octobre 1921 et à Berlin le 15 mars 1921 sur les livraisons en nature. (*Le Temps*, 23 mars 1922)

ment est subordonnée à la condition de son consentement, conformément à l'article 46.

Ces bons de cession ne sont, d'ailleurs, ni cessibles, ni négociables, bien que, dans la séance de la Chambre du 13 novembre 1921, un député M. Aubriot, ait révélé que des banques les escomptent (1).

Cette pratique est en contradiction formelle avec la manière de voir de l'administration. Le ministre des régions libérées a affirmé, à diverses reprises le caractère d'incessibilité et d'innégociabilité de ces bons. Ils ne constituent pas une monnaie et ils sont uniquement destinés à régler les acquisitions au titre d'avances en nature faites par leurs titulaires dans les stations-magasins de l'office de la reconstitution industrielle et dans les camps et dépôts dépendant du sous-secrétariat de la liquidation des stocks. En conséquence, ils ne peuvent servir à régler des achats faits à des particuliers. Un sinistré ne saurait remettre les bons de cession qui lui ont été attribués à un fournisseur privé en paiement d'achats faits par lui en Allemagne (2). Ils ne peuvent pas davantage être utilisés pour payer le prix d'objets achetés dans une vente par ministère d'huissier. (3).

Aucun obstacle ne paraît d'ailleurs s'opposer à ce que le montant des bons de cession atteigne le montant total des indemnités, à l'exclusion de toutes avances en espèces. L'art. 46 de la loi du 17 avril 1919

(1) Chambre, séance du 18 novembre 1921, *J. O.*, 19 nov. *Déb. parlem.*, Chambre, p. 4148.

(2) Réponse du Ministre des régions libérées à la question écrite n° 11.194 du 30 novembre 1921, *J. O.*, 12 décembre 1921, Chambre, p. 4935.

(3) Réponse du Ministre des régions libérées à la question écrite n° 10.833 posée par M. René Lefebvre, député, le 11 nov. 1921, *J. O.* 29 nov. 1921, Chambre, p. 4338.

ne limite pas la proportion du dommage qui peut donner lieu à règlement en nature. Il admet même implicitement une libération en nature égale au montant même du dommage, puisqu'il parle de la dation d'immeubles ou de meubles « de même valeur. »

Il suffit de mentionner l'alinéa 5 de la loi de 1919, sans insister. « L'Etat peut également se libérer, en totalité ou en partie, en faisant exécuter à ses frais les travaux de restauration des immeubles ou meubles endommagés ou en fournissant les matériaux pour cette restauration. » C'est là un mode particulier de libération en nature, par fourniture de main-d'œuvre ou de matériaux, mode auquel l'exécution des accords de Wiesbaden et de Berlin est susceptible de donner une application pratique d'une portée considérable.

CHAPITRE II

La Compensation

Après avoir autorisé l'Etat à se libérer des indemnités dues aux sinistrés par la dation en paiement d'immeubles ou de meubles, ou par l'exécution de travaux ou la fourniture de matériaux, l'article 46 de la loi du 17 avril 1919 se termine par la disposition suivante :

« Si l'attributaire est débiteur de l'Etat, à quelque titre que ce soit, même pour le paiement de ses contributions, la somme ainsi due par lui sera, sur sa demande, imputée à valoir sur le montant de son indemnité et ne sera pas exigible avant que ce montant ait été déterminé. »

Cette disposition finale de l'article 46 constitue un texte exceptionnel, une dérogation aux principes gé-

néralement admis en droit public et financier. Avant d'en indiquer la portée, il importe d'insister sur ce caractère de disposition d'exception.

En droit privé, civil et commercial, lorsque deux personnes se doivent mutuellement des objets semblables, la loi les considère comme libérées toutes deux jusqu'à concurrence de la plus faible des deux dettes de sorte que l'excédent de la plus forte subsiste seul pour faire l'objet d'une exécution effective (Code civil art. 1289). Ce mode d'extinction des deux dettes, la compensation, joue un rôle considérable dans les relations commerciales et dans les échanges internationaux. La compensation se produit de plein droit (compensation légale) quand les conditions exigées par la loi se trouvent réunies. En dehors de l'existence de ces conditions, la compensation peut résulter d'un accord des parties (compensation facultative) ou même d'une décision du juge, au cas de demande reconventionnelle (compensation judiciaire).

Ces principes de la compensation ne concernent que le droit privé. Ils sont étrangers au droit public. Il est très généralement admis que la compensation n'éteint pas les créances de l'Etat même quand les conditions exigées par les articles 1289 et suivants du Code civil se trouvent réunies.

Cette théorie se justifie par une double série de considérations. D'une part, les raisons qui ont fait établir la compensation en droit privé n'existent pas en droit public. D'un autre côté les principes généraux du droit public s'y opposent.

Le but de la compensation, c'est de simplifier les paiements, d'éviter les déplacements parfois lointains de numéraire ; c'est aussi de diminuer les risques d'insolvabilité qui peuvent exister ou surgir dans le patrimoine de l'un ou l'autre des débiteurs. Ces con-

sidérations sont sans valeur quand il s'agit de l'Etat. L'Etat doit être considéré comme solvable. Il est propriétaire d'un patrimoine considérable, régi par les règles du droit privé ou affecté à l'usage de tous. En dehors de ce domaine privé et public, l'Etat a à sa disposition des ressources à peu près illimitées dans l'emprunt, l'émission de billets ou de bons, et dans l'impôt. Le créancier de l'Etat ne court aucun risque d'insolvabilité de la part de son débiteur. La faculté de paiement de l'Etat est si grande que l'exécution forcée n'est pas admise contre lui. Les biens de l'Etat ne sont pas susceptibles d'être saisis, même les biens de son domaine privé, régis pourtant par les principes du droit civil. Une telle mesure serait peu concevable. L'huissier qui pratique les saisies agit au nom de l'Etat. Ce serait donc l'autorité publique qui se mettrait en mouvement contre elle-même ! D'ailleurs une telle mesure aurait les effets les plus désastreux ; elle arrêterait la marche des services publics. Ces arguments ont une telle valeur que l'insaisissabilité est admise pour les biens des communes comme le patrimoine de l'Etat.

Le créancier de l'Etat ou de la commune n'a donc qu'un moyen de se faire payer. C'est d'obtenir la liquidation et l'ordonnancement de sa créance. Si le ministre ne procède pas à l'ordonnancement, le créancier n'a pas de recours, sauf celui que lui ouvre devant le Conseil d'Etat la loi de 1900, qui assimile le silence de l'administration, prolongé pendant quatre mois, à une décision de refus.

Les principes de la comptabilité publique s'opposent à la compensation. L'Etat est soumis, pour le paiement de ses dettes, à des règles strictes. Il faut que la dette soit liquidée, c'est-à-dire déterminée dans son montant et son échéance, il faut qu'un crédit ré-

gulier existe pour que l'ordonnancement soit prononcé. Cet ordonnancement, ou ordre au comptable de payer, est la condition essentielle du paiement. Ces règles s'imposent aux ordonnateurs et aux comptables. Les agents de l'Etat n'ont pas le droit de payer autrement qu'en s'y conformant. La compensation légale aurait pour résultat d'éviter l'application de ces règles, établies en vue d'assurer la bonne gestion des finances publiques. Il n'appartient pas à un créancier de l'Etat de dispenser de leur application les ordonnateurs et les comptables en invoquant le bénéfice de la compensation.

Le principe de la non-compensation est admis en particulier pour les créances de l'Etat nées de l'impôt. Les contribuables créanciers de l'Etat ne peuvent opposer la compensation aux agents du fisc qui opèrent le recouvrement de leurs impôts. De nombreuses décisions judiciaires ont été rendues en ce sens. (1)

La compensation légale ne doit pas être seule écartée quand il s'agit de dettes de l'Etat. Bien que cette thèse soit moins unanimement acceptée, la compensation facultative nous paraît également impossible. Les considérations de droit public et de comptabilité publique qui s'opposent à la compensation légale ont une valeur générale. Elles font obstacle à la compensation facultative comme à la compensation légale. Il n'ap-

(1) V. notamment :

Cass. 27 nov. 1872, S. 73.1.259.

Cons. d'Etat, 10 janv. 1890, *Syndicat des Marais*, et les conclusions du commissaire du gouvernement Valabrègue, Rec. Lebon, p. 6 et suiv.

C. d'Etat, 5 avril 1895, *Bareau*, conclus. du comm. du gouv. Wurtz, Rec. Lebon, p. 318 et suiv.

C. d'Etat, 4 février 1899, *Bascou*, Rec. Lebon, p. 99.

C. d'Etat, 5 décembre 1906, *Dupré*, Rec. Lebon, p. 892 et suiv.

C. d'Etat, 28 octobre 1908, *de Béarn*, Rec. Lebon, p. 895.

partient pas plus aux agents administratifs chargés de la liquidation, de l'ordonnancement ou du paiement, qu'au particulier créancier de l'Etat, d'écarter les principes ordinaires de la comptabilité établis dans l'intérêt général.

La disposition finale de l'article 46 de la loi du 17 avril 1919, qui autorise l'imputation, sur le montant de l'indemnité de dommages de guerre, des sommes dues à l'Etat par le sinistré, apparaît donc bien comme une disposition d'exception, dérogoratoire du principe général de la non-compensation en droit public.

Quelle est la portée d'application de ce texte ?

Elle résulte de son caractère exceptionnel. Quand un texte comporte une dérogation à un principe général, c'est une règle bien connue qu'il doit s'interpréter strictement. Pour déterminer l'étendue d'application de l'article 46, alinéa final, il ne faut pas perdre de vue cette méthode d'interprétation.

Une première conséquence, c'est que cette disposition ne s'applique qu'aux créanciers de l'Etat du chef d'un dommage de guerre. L'article 46 fait partie d'une loi relative à la réparation des dommages causés par la guerre. Peuvent seuls invoquer l'imputation qu'il autorise les sinistrés victimes d'un dommage de guerre et fondés à présenter une demande d'indemnité.

Qu'une personne soit créancière de l'Etat à tout autre titre, elle n'a pas le droit à l'imputation. Un fournisseur de l'Etat, un entrepreneur de travaux publics, pour le règlement de leurs marchés, un individu victime d'un dommage ne résultant pas d'un fait de guerre et mis à la charge de l'Etat, doivent payer leurs contributions au percepteur, sans pouvoir opposer la créance dont ils sont titulaires, contre l'Etat. La compensation ne joue pas à leur profit, en l'ab-

sence d'un texte dérogeant en leur faveur au principal général de la non-compensation.

L'administration a eu, à plusieurs reprises l'occasion d'appliquer cette méthode d'interprétation étroite et de refuser le bénéfice de la compensation à des contribuables dignes d'intérêt.

Le 25 octobre 1921, M. Boissard, député signalait au Ministre des finances la situation d'anciens militaires réformés, dont la pension n'était pas encore liquidée, et que les percepteurs menaçaient de poursuites pour leurs impôts arriérés. L'honorable député demandait au ministre si ces titulaires de pensions non encore liquidées ne pouvaient bénéficier de dispositions semblables à celle de l'alinéa final de l'article 46 de la loi du 17 avril 1919.

La réponse du ministre ne pouvait faire aucun doute : la compensation n'était pas admissible en l'espèce. « Par application des principes consacrés par la législation et la jurisprudence, décide le ministre des finances, la compensation n'est pas opposable à l'Etat dont les revenus, pour des motifs de nécessité publique, sont insaisissables. L'article 46 de la loi du 17 avril 1919 et une disposition exceptionnelle. A ce titre, elle doit être interprétée strictement et, par conséquent, ne saurait être étendue à d'autres contribuables que ceux expressément visés par le législateur. » (1)

Le ministre des finances refusait également d'imputer le montant des impôts par eux dus sur le montant de l'indemnité de 50 % allouée aux propriétaires victimes de pertes de loyers par la loi du 9 mars 1918. Dans une question écrite adressée au ministre des finances le 14 avril 1921 (N° 8.554), M.

(1) Ch. 10 nov. 1921, *J. O.*, 11 novembre 1921, p. 3955. (Question écrite n° 10.490 du 25 octobre 1921).

Fleury-Ravarin, député, qualifiait d'illégales et d'abusives les poursuites engagées par les percepteurs de Lyon, notamment les sommations de payer adressées aux locataires, pour les impôts dus par de petits propriétaires sur les exercices 1914 à 1920. Il demandait s'il n'y avait pas lieu pour l'administration de renoncer aux poursuites, alors que ces propriétaires présentaient des garanties suffisantes, par exemple des loyers en litige devant les commissions arbitrales, ou des indemnités dues par l'Etat pour pertes de loyers et non encore ordonnancées.

Le ministre justifiait l'action des percepteurs par leur responsabilité pécuniaire personnelle et faisait remarquer qu'ils avaient déjà longtemps patienté. Il invoquait la loi du 12 novembre 1808 comme fondement des sommations adressées aux locataires.

Enfin, il écartait la compensation des impôts avec l'indemnité pour pertes de loyers. « Si les propriétaires peuvent prétendre à des indemnités pour pertes de loyers au titre de la loi du 9 mars 1918, il convient de ne pas perdre de vue que la compensation ne saurait être opposée à l'Etat, car elle constituerait la saisie des revenus publics par les particuliers. De toute façon, observait encore le ministre des finances, aucune compensation n'est possible entre des impôts intégralement exigibles et des indemnités qui, après avoir été liquidées, ne sont payables que par termes échelonnés sur une période de dix ans (Loi du 9 mars 1918. » (1)

Même réponse à une question analogue, posée le 8 décembre 1921. La compensation n'est pas opposable, en matière d'impôts de la part d'un propriétaire titulaire d'une indemnité pour perte de loyers. (2)

(1) Question écrite n° 8.554 du 14 avril 1921. Réponse du Ministre, *J. O.*, 15 mai 1921, Chambre, p. 2293.

(2) Question n° 10.160. *V. J. O.*, 9 décembre, Ch. p. 4777.

Le ministre ajoutait que la question avait d'ailleurs été examinée à une récente séance de la Chambre des députés, et que M. Perreau-Pradier avait retiré un amendement, sur la promesse du directeur général de l'enregistrement, commissaire du gouvernement, de faire présenter un projet de loi étendant aux propriétaires tributaires d'une indemnité pour pertes de loyers le bénéfice de la compensation pour leurs impôts.

Le texte de ce projet, voté par le Parlement, a été inséré dans les articles 4 à 6 de la loi de finances du 31 décembre 1921. Remarquons seulement, à ce sujet, qu'il a fallu une loi pour déroger en faveur de cette catégorie de contribuables au principe de la non compensation. Et pourtant, les pertes de loyers constituent bien des dommages de guerre et l'indemnité de 50 %, une indemnité allouée en réparation d'un dommage de guerre ! Mais cette indemnité résulte d'un texte législatif spécial. La loi du 17 avril 1919 et son article 46, en raison de son caractère exceptionnel, ne pouvait être étendu, par voie d'interprétation administrative, à des dommages qu'elle ne régissait pas expressément.

Pour la même raison, il nous paraît impossible de faire bénéficier de l'imputation les titulaires d'indemnités pour dommages de guerre allouées par d'autres textes que la loi du 17 avril 1919, alors même que c'est cette loi même qui a prévu (art. 64 à 66) des lois spéciales pour certaines :

Dommages causés aux fonds de commerce ;

Dommages résultant d'accidents survenus dans les établissements travaillant pour la défense nationale. (Loi du 3 mai 1921).

Indemnités allouées aux locataires et fermiers par la loi du 25 octobre 1919.

Si l'imputation admise par l'article 46 ne s'applique qu'aux sinistrés victimes de dommages matériels régis par la loi du 17 avril 1919, elle bénéficie à tous les sinistrés de cette catégorie. Peu importe le dommage dont il s'agit, immobilier ou mobilier ; peu importe, que le sinistré remploie ou ne remploie pas l'indemnité. L'article 46 parle de l'attributaire débiteur de l'Etat, sans faire aucune distinction d'après la nature du dommage ni d'après la qualité du sinistré. Peu importent également l'importance de l'indemnité et l'importance des sommes dues par la sinistré.

La compensation ne peut jouer que s'il y a réciprocité d'obligations. Elle suppose essentiellement que c'est la même personne qui est à la fois créancière et débitrice de l'Etat. L'article 46 admet implicitement cette condition, quand il dit : « Si l'*attributaire* est débiteur de l'Etat;... la somme ainsi due par lui sera, sur sa demande, imputée à valoir sur le montant de son indemnité. » Cette condition résulte d'ailleurs de la définition même de la compensation et on l'admet pour la compensation du droit privé, bien que le Code civil ne s'en soit pas expressément expliqué.

De là se tire une conséquence en matière de société. La condition de réciprocité manque quand une personne, débitrice d'une société douée de la personnalité morale, est créancière d'un des associés. La compensation ne s'applique pas.

Si l'on suppose qu'une société revêtue de la personnalité civile soit titulaire d'une indemnité pour dommages de guerre, les membres de cette société ne peuvent demander l'imputation de leurs impôts personnels sur l'indemnité due par l'Etat à la société. La société a une personnalité distincte de celle de ses membres. Juridiquement, ce n'est pas la même per-

sonne qui est créancière et débitrice de l'Etat. Par exemple, des associés en nom collectif n'ont pas le droit d'imputer leurs impôts personnels, en l'espèce l'impôt général sur leurs revenus, sur les dommages de guerre revenant à leur société. En vertu de la personnalité de la société, ils ne peuvent être considérés comme « propriétaires et partie intégrante de la société », comme les « attributaires des dommages de guerre » alloués à la société (1). Celle-ci peut demander exclusivement l'imputation des impôts qui la frappent en tant que société (patente, taxe sur le chiffre d'affaires, contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre...)

La loi du 17 avril 1919 (article 49) autorise le sinistré, en cas de remploi et de réinvestissement, à céder ou déléguer son indemnité à un particulier ou à une société de crédit immobilier, une coopérative ou une société d'habitations à bon marché ayant assumé les charges de la reconstitution de l'immeuble, ou encore à l'une des sociétés ou œuvres de bienfaisance spécialement agréées à cet effet par le ministre des régions libérées. Le cessionnaire peut-il invoquer le bénéfice de la compensation ?

Par une décision du 20 avril 1920, le ministre des finances a réservé le bénéfice de l'imputation au sinistré titulaire de l'indemnité, à l'exclusion du cessionnaire du droit à indemnité. En faveur de cette solution, on peut arguer du caractère exceptionnel de l'article 46, *in fine* : or il ne parle que de l'attributaire. L'article 49, relatif aux cessions et délégations du droit à indemnité, ne fait aucune allusion à la

(1) Question écrite n° 10.613, adressée par M. Jourdain, député, au Ministre des Finances ; Réponse : J. O., 29 novembre 1921, Chambre, p. 4334.

faculté d'imputation. On peut estimer que le législateur a voulu en faire une faveur pour la victime directe d'un dommage de guerre. Cette faveur exceptionnelle n'a pas sa raison d'être au profit d'une société qui se charge d'effectuer le remploi.

Seules, les créances des sinistrés résultant de dommages de guerre régis par la loi du 17 avril 1919 ouvrent au profit de leur titulaire le droit à l'imputation. Examinons maintenant le problème sous son autre face : à quelles dettes des sinistrés s'applique la compensation ?

Si l'article 46 ne mentionne qu'une catégorie de créances, celles résultant personnellement au profit du sinistré de ses dispositions, sa rédaction est très large en ce qui concerne les dettes à imputer : « Si l'attributaire est débiteur de l'Etat à quelque titre que ce soit, même pour le paiement de ses contributions... » La formule est très compréhensible et l'on est tenté, *a priori*, de lui donner une portée tout à fait générale, de croire que le sinistré pourra se dispenser de payer tous ses impôts, en les imputant sur son indemnité.

Il y a cependant bien des réserves à faire sur une telle interprétation. D'abord, une solution est hors de doute. Seules les dettes envers l'Etat peuvent être compensées. L'article 46 suppose que le sinistré est « débiteur de l'Etat. » La réciprocité d'obligations est, nous l'avons vu, la condition essentielle de l'exercice de la compensation. Cette réciprocité doit exister non seulement dans la personne du sinistré, mais dans l'autre partie. C'est l'Etat qui est débiteur de l'indemnité de dommages de guerre ; c'est envers l'Etat que le sinistré doit être débiteur pour que la compensation puisse s'opérer.

Il en résulte cette conséquence importante : le sinistré n'a pas droit à l'imputation pour les contribu-

tions dues par lui au département et à la commune : centimes additionnels, départementaux et communaux ; taxes municipales sur les chevaux, les voitures et les automobiles ; taxes municipales sur les chiens, sur les pianos, sur les domestiques ; impôt des prestations ou taxes vicinales ; taxes de remplacement des droits d'octroi telles qu'elles existent à Paris et dans d'autres villes : taxe foncière, taxe sur la valeur en capital, taxes sur les locaux d'habitation et sur les locaux commerciaux ; taxes sur l'enlèvement des ordures ménagères ; taxes de balayage d'égout, etc... L'imputation ne s'applique pas davantage aux droits divers perçus par les villes à titre de loyers d'occupation de la voie publique : taxes pour permissions de voirie ou droits de stationnement.

De même, toutes les sommes dues à un département ou à une commune à tout autre titre que les impôts ne bénéficient pas de la compensation, loyers pour location d'immeubles ou de terrains communaux, etc...

Pour la même raison, le sinistré ne saurait imputer sur l'indemnité de dommages les sommes dont il est débiteur envers des établissements publics, par exemple, le droit des pauvres sur les spectacles, perçu au profit des hospices.

L'exclusion de toutes ces dettes du bénéfice de l'article 46 repose sur le principe de la réciprocité d'obligations indispensable pour la compensation. Créancier de l'Etat, le sinistré ne peut opposer au département, à la commune, à l'établissement public la compensation pour les sommes qu'il leur doit. Il n'y a pas identité du créancier du sinistré et de son débiteur. C'est ce qu'a décidé le ministre des finances, notamment pour la taxe des prestations due par un sinistré qui avait reçu une contrainte du percepteur,

et dont le dossier de dommages n'avait pas encore été examiné. « La taxe des prestations étant perçue au profit des communes, déclare le ministre, ne saurait entrer en compensation avec une indemnité due par l'Etat. » (1).

La compensation suppose donc une relation directe et réciproque de créance et de dette entre le sinistré et l'Etat. Du moins, toutes les dettes du sinistré envers l'Etat sont-elles imputables sur son indemnité ?

La généralité des termes de l'article 46 permet d'appliquer l'imputation à des dettes de toutes natures, quelle qu'en soit la source. Le sinistré peut être débiteur des loyers pour un immeuble bâti ou non appartenant à l'Etat et dont il est locataire. Sa dette peut résulter de toute cause de responsabilité contractuelle, quasi-contractuelle, délictuelle ou quasi-délictuelle. Toute dette ayant sa source dans un rapport de droit privé sera imputable sur l'indemnité de dommage.

Etant donné la rédaction très vague de l'art. 46, l'imputation paraît devoir être admise pour les dettes ayant une origine judiciaire ou même pénale : frais de justice civile ou pénale, amendes de police correctionnelle, amendes de simple police, amendes fiscales et restitutions, frais de perception d'impôts : l'art. 46, dernier alinéa ne fait, en effet, aucune distinction fondée sur la nature ou la source de la dette.

Cependant cette interprétation extensive ne paraît pas devoir être acceptée par l'administration des finances. Nous n'avons trouvé aucune décision ministérielle statuant sur l'imputation des dettes que nous venons d'énumérer. Mais en matière d'impôts, le ministre des

(1) Question écrite n° 8.420, posée par M. Georges Barthélémy au Ministre des Finances, le 12 avril 1921. *J. O.*, 15 mai 1921, Chambre, p. 2290.

finances n'admet pas sans restrictions ni limitations le principe de l'imputation ; il s'en tient à une interprétation restrictive, même sur la question des dettes, et il est à présumer que, le cas échéant, il se montrerait défavorable à la compensation pour des dettes d'origine pénale.

Les contributions constituent d'ailleurs la source la plus abondante et la plus normale des dettes des particuliers envers l'Etat et c'est sur elles que nous devons nous arrêter le plus longtemps.

La théorie de l'administration des finances relative aux impôts susceptibles d'être imputés sur l'indemnité de dommages de guerre est assez difficile à dégager. A part une instruction de la Direction générale de l'enregistrement sur laquelle nous allons revenir, les agents chargés du recouvrement des impôts d'Etat n'ont pas reçu — nous nous en sommes assuré auprès d'un receveur-percepteur de Paris — de circulaires ni d'instructions tranchant cette question dans son ensemble. Pour connaître le point de vue du ministère des finances, on est réduit à compulser au Journal Officiel les réponses du ministre aux questions d'espèce qui lui sont posées par les membres du Parlement. Bien qu'il s'agisse de décisions d'espèce sans lien d'ensemble, on peut, semble-t-il, ramener la théorie du ministère des finances à une distinction entre les impôts directs et les impôts indirects.

Le ministre se montre sévère pour ceux-ci et il ne les appelle pas au bénéfice de la compensation. Un député, M. des Rotours lui demande si et comment un contribuable peut se fonder sur l'article 46 de la loi de 1919 pour demander l'imputation sur ses dommages de guerre.

1° du droit de timbre sur ses valeurs étrangères qu'il doit acquitter à l'occasion de l'établissement par

un notaire français d'un certificat de propriété concernant ces valeurs ;

2° de la taxe sur les spectacles (en l'espèce, un cinématographe), prévue par les articles 92 et suivants de la loi du 25 juin 1920, ainsi que du montant des frais et amendes encourues pour infractions aux dispositions précitées, soit dans l'espèce, pour n'avoir pas payé la taxe sur le prix de quelques billets offerts gratuitement à des amis.

Le ministre répond :

1° L'imputation n'est pas admise pour le droit de timbre au comptant des valeurs mobilières étrangères non abonnées.

2° « La compensation visée à l'article 46 de la loi du 17 avril 1919 ne s'applique pas d'une manière générale en matière d'impôts indirects. En conséquence, ni la taxe sur les spectacles, ni les amendes encourues par un contribuable pour contraventions en matière de spectacles ne peuvent être imputées sur les dommages de guerre. » (1)

La formule est très large et fait de cette réponse un véritable exposé de principe : « La compensation ne s'applique pas d'une manière générale en matière d'impôts indirects. »

Pourquoi décider ainsi ? Dans une autre réponse, le ministre des régions libérées en donne la raison, se bornant à l'examen de l'espèce, sans résoudre la question en termes aussi généraux que son collègue des finances. « Les impôts versés par les directeurs ou exploitants de cinématographes sont des taxes indirectes, dont le montant est compris dans le prix payé par la clientèle. Ces contribuables ne peuvent,

(1) Question n° 8152 du 17 mars 1921. Réponse J. O., 15 mai 1921, Cambre, p. 2287.

dans ces conditions, demander le bénéfice de l'imputation ainsi qu'il est prévu par l'article 46. » (1)

Tandis que le ministre des finances se bornait à une formule générale sans la justifier, le ministre des régions libérées cherche à justifier sa solution. Si les impôts sur les spectacles ne bénéficient pas de l'imputation, c'est parce que ce sont des taxes indirectes dont le montant est compris dans le prix payé par la clientèle.

La formule revient à celle-ci : toutes les fois qu'une taxe retombe par incidence sur une autre personne, l'imputation n'est pas admise. Cette solution peut se défendre. En équité, pourquoi reconnaître le bénéfice de l'imputation pour un impôt immédiatement recouvré par le débiteur sur un tiers ? En droit, conçoit-on la compensation pour un impôt qui a été payé ?

Le refus d'imputation se comprend aussi pour tous les impôts indirects qui font l'objet d'un paiement immédiat, soit à l'entrée d'un produit à la frontière (douanes), soit au moment de l'achat du produit, le droit se trouvant englobé dans le prix (tabac, allumettes, alcools...) Il est bien impossible, en effet, de parler d'imputation dans ces hypothèses. L'importateur doit payer les droits de douane en entrant en France, et l'on ne conçoit pas qu'il puisse opposer au douanier la compensation. Celui qui achète des allumettes paie le prix fixe, sans pouvoir faire une ventilation pour la fraction qui représente l'impôt. Une fois l'impôt payé, la demande d'imputation n'aurait plus de raison d'être.

Les difficultés d'ordre matériel qui s'opposent

(1) Question n° 10.185 posée par M. Georges Barthélémy le 18 octobre 1921. Réponse J. O. du 9 décembre, Chambre, p. 4777.

à l'imputation pour les impôts que nous venons d'énumérer n'existent que pour les impôts indirects proprement dits, c'est-à-dire pour ceux qui sont immédiatement exigibles à l'occasion d'un fait ou d'un acte. Les impôts directs sont soumis à des règles toutes différentes quant à leur établissement et à leur recouvrement. Dans la terminologie administrative, l'impôt direct est celui qui est perçu en vertu d'un rôle nominatif, établi au nom de chaque contribuable. Sont des impôts directs : la contribution foncière, la contribution mobilière, la contribution des portes et fenêtres, la patente (qui ne subsiste que pour les centimes départementaux et communaux), les taxes assimilées aux contributions directes, sur les billards, les cercles, les chevaux, voitures et automobiles ; la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre, les impôts cédulaires et l'impôt sur le revenu global.

En tant qu'ils sont dus à l'Etat, ces impôts directs bénéficient certainement des dispositions de l'article 46. L'administration connaît exactement les noms et adresses des contribuables, le montant précis de leurs cotes. Le percepteur est chargé de recouvrer pendant l'exercice les sommes portées aux rôles. L'impôt ressort donc nettement, il ne se confond pas avec un prix d'achat, il n'est pas payable immédiatement. Rien ne s'oppose à l'imputation. Cette solution ne fait aucune difficulté. Tandis que les ministres doivent répondre à de nombreuses questions concernant l'imputation des taxes indirectes, la question de savoir si la compensation s'applique aux impôts directs ne leur a jamais été soumise, à notre connaissance.

Entre les impôts indirects envisagés plus haut et les impôts directs perçus par voie de rôle nominatif, il existe une catégorie intermédiaire, dont les finan-

ciers et les économistes discutent encore la nature. Ce sont les droits d'enregistrement des actes et spécialement des mutations entre vifs, à titre onéreux ou à titre gratuit, et des mutations par décès. C'est encore, depuis la loi du 25 juin 1920, la taxe sur le chiffre d'affaires. Ces impôts ne sont pas recouvrés sur des rôles nominatifs : ils ne rentrent pas dans la catégorie des impôts directs tels que les entend la terminologie administrative. La taxe sur le chiffre d'affaires est d'ailleurs recouvrée par plusieurs administrations (enregistrement, contributions indirectes...) Economiquement, ces impôts se rapprochent cependant des impôts directs, en ce qu'ils frappent un contribuable envisagé dans une certaine situation. Y a-t-il une différence de nature entre la taxe sur le chiffre d'affaires et l'impôt sur les bénéfices commerciaux, dont la base est constituée par le montant même du chiffre d'affaires, diminué des dépenses de l'exploitation ?

Quant à l'enregistrement, s'il frappe le contribuable à l'occasion d'un acte juridique ou d'une mutation, il atteint un changement juridique destiné à transformer la situation du redevable non pas accidentellement, mais d'une manière durable.

On peut donc rapprocher les droits d'enregistrement et la taxe sur le chiffre d'affaires des impôts directs et leur accorder le bénéfice de la compensation. Le ministre des finances a reconnu que la disposition finale de l'article 46 pouvant être appliquée en matière de droits de mutation par décès et cette solution s'étend à la taxe successorale, aux termes de la circulaire du Directeur général de l'Enregistrement en date du 9 juin 1920. (1)

(1) Recueil de la législation et de la réglementation relatives

La circulaire ajoute : « La Direction de la Comptabilité est saisie de la question de savoir si le dernier alinéa de l'article 46 de la loi du 17 avril 1919 est applicable aux droits de vente d'immeubles. Au cas où une solution affirmative interviendrait, des instructions seraient adressées d'urgence à MM. les Directeurs. Jusqu'à nouvel ordre, il y a lieu de considérer qu'en matière d'enregistrement, la disposition susvisée est exclusivement relative aux droits de mutation par décès. » C'est la méthode d'interprétation stricte adoptée en notre matière par les administrations financières de l'Etat. A notre connaissance, la question n'a pas été résolue pour les droits de vente d'immeubles. Le Recueil édité plus d'un an après la circulaire du 9 juin 1920 la reproduit sans aucune addition ni modification.

Pour les droits de mutation par décès, la circulaire contient des dispositions qui méritent d'être mentionnées, soit quant aux personnes pouvant bénéficier de l'imputation, soit quant à la procédure à suivre.

« Le bénéfice de cette disposition peut être invoqué par tout redevable de droits de mutation par décès, s'il y a plusieurs héritiers débiteurs solidaires, par l'un quelconque de ces héritiers. Selon la qualité du demandeur, la faveur de l'imputation s'appliquera donc, le cas échéant, soit aux droits incombant personnellement à un légataire ou à donataire, ou encore à un usufruitier légal, soit à l'ensemble des droits dus solidairement par les cohéritiers. On ne saurait, en effet, sans méconnaître le principe même de la solidarité édicté par l'article 32 de la loi du 22 frimaire

à la réparation des dommages causés par la guerre, août 1921, p. 548 et suiv.

an VII, limiter l'imputation à la part contributive de l'un ou de quelques-uns seulement des cohéritiers tenus solidairement. »

La procédure instituée par la circulaire du 9 juin 1920 peut se résumer ainsi. Les héritiers ou légataires désireux de s'acquitter, par imputation sur leurs indemnités de dommages, du montant des droits de mutation par décès à leur charge doivent remettre au receveur, en même temps que la déclaration de succession, une demande spéciale. « Le receveur liquidera, au vu de la déclaration, le montant de l'impôt exigible, en tenant compte des droits de timbre de la quittance à délivrer ultérieurement ; il prendra note, au pied de cette déclaration, de la demande d'imputation déposée ; il préviendra le redevable que sa demande ne sera agréée qu'après examen de ses droits à indemnité par le service compétent. » La demande est transmise immédiatement au Directeur, et par celui-ci, au Préfet. Le service préfectoral des régions libérées examinera la demande.

Si le sinistré a droit à une indemnité égale ou supérieure au montant des droits dont il demande l'imputation, « le préfet délivre au nom du receveur intéressé, par imputation sur les crédits afférents aux réparations des dommages de guerre, un mandat du montant de ces droits qu'il adresse au Trésorier général, après l'avoir fait viser par le service du contrôle financier. Le Trésorier général vise lui-même le mandat « bon à payer », et le fait parvenir au receveur par l'intermédiaire du Directeur de l'enregistrement. Le receveur applique alors le mandat au paiement des droits faisant l'objet de la demande d'imputation, mais il laisse la quittance adhérente à la souche jusqu'au moment où, sur la demande écrite du redevable, il la remet à ce dernier... »

✓ Dans le cas où le redevable n'a droit à aucune indemnité ou n'a droit qu'à une indemnité inférieure au montant des droits dont il demande l'imputation, les droits sont mis en recouvrement pour la totalité ou pour la portion non imputable.

Comment doit se faire l'imputation prévue par l'article 46 ? Doit-elle porter sur la valeur de la perte subie évaluée en juillet 1914, sur les frais supplémentaires, ou sur l'ensemble de l'indemnité ?

La question est délicate. Il convient d'écarter d'abord l'hypothèse où le sinistré n'est pas tenu de remployer ou n'affecte pas le emploi. Dans ce cas, l'indemnité porte seulement sur le montant de la perte subie et l'imputation se fait naturellement sur ce chiffre.

Mais la difficulté se présente au cas où le sinistré effectue ou s'engage à effectuer le emploi. L'indemnité allouée pour les frais supplémentaires représente « la différence entre le coût de construction, d'installation ou de réparation à la veille de la mobilisation et celui de la reconstitution d'immeubles identiques au jour de l'évaluation. Les frais supplémentaires ne sont alloués qu'au sinistré qui effectue réellement le emploi, et les avances ne lui sont versées qu' « au fur et à mesure de la justification des travaux exécutés ou des achats effectués, dans les conditions prévues par le paragraphe précédent. » (art. 44, 2^e alinéa.)

♥ Or si le sinistré obtient l'imputation de ses contributions sur son indemnité, une partie de l'indemnité, jusqu'à concurrence de cette imputation, se trouve non affectée au emploi. La commission cantonale attribue, par exemple, à un sinistré une indemnité de 100.000 francs, représentant le montant de la perte subie, valeur 1914, et une indemnité

pour frais supplémentaires de 300.000 francs. Aux termes de l'article 5 de la loi de 1919, le emploi qui justifie l'allocation des frais supplémentaires doit représenter une dépense égale au montant des deux indemnités allouées, perte subie et frais supplémentaires.

« Le emploi dit ce texte (alinéa 10) est considéré comme totalement effectué si l'attributaire a affecté à la construction d'immeubles ou à la reconstitution d'une exploitation une somme égale au montant de l'indemnité à lui attribuée en toute propriété.

Et l'alinéa suivant spécifie que « Si le emploi n'est que partiel, l'attributaire ne reçoit qu'une fraction des frais supplémentaires correspondant aux sommes employées. » Dans notre hypothèse, si l'on impute 20.000 francs d'impôts sur l'indemnité, le sinistré est censé avoir touché, par le jeu de la compensation, une indemnité de 400.000 francs. Or, jusqu'à concurrence de 20.000 francs, cette indemnité n'est pas affectée au emploi dans les conditions exigées par l'article 5, paragraphe 10, mais en réalité, au paiement des dettes du sinistré. Le emploi n'est que partiel : la disposition du paragraphe 10 de l'article 5 doit jouer et l'indemnité pour frais supplémentaires doit être réduite de 20.000 francs non employés.

Cette solution découle logiquement des conditions imposées par l'article 5 de la loi pour le emploi. L'administration l'a admise avec raison. Le 24 mars 1921, M. René Lefebvre, député du Nord, demandait au Ministre des finances si l'on pouvait imputer, pour le paiement des droits de succession, les frais supplémentaires, en produisant les factures de emploi dans un délai assez court après l'acceptation de l'imputation.

La réponse du ministre est très catégorique : « Les départements des finances et des régions libérées ont reconnu que l'imputation du montant des impôts sur les indemnités pour dommages de guerre, et plus généralement le paiement par compensation des dettes ayant leur origine dans un fait étranger à la reconstitution des biens détruits, ne sauraient être considérés ni comme un remploi ni comme une reconstitution mobilière. » (1)

Le ministre tire de ce principe la conséquence nécessaire : « D'où il suit que le sinistré qui a fait appel à la compensation ne peut toucher un nouvel acompte qu'après avoir produit des pièces justificatives de dépenses satisfaisant aux conditions du remploi ou de la reconstitution et pour un montant égal aux sommes ayant donné lieu à compensation.

C'est l'application régulière de l'article 44, combiné avec l'article 5 paragraphe 10 de la loi du 17 avril 1919.

La compensation ne constituant pas un remploi dans le sens de l'article 5, paragraphe 10, le sinistré est tenu d'affecter au remploi, s'il veut toucher l'intégralité des frais supplémentaires, une somme représentant le montant des sommes imputées. Dans notre espèce, il devra justifier de dépenses pour un montant de 20.000 francs.

La combinaison de ces idées produit un résultat assez singulier. L'imputation a pour but d'éviter au sinistré un versement en espèces pour des sommes exigibles, généralement des impôts. Mais comme l'imputation ne vaut pas remploi, il est forcé de débours^{er} pour le remploi une somme égale au mon-

(1) Question écrite n° 8.297 du 24 mars 1921. Réponse J. O., 15 mai 1921, Ch., p. 2288.

tant de celle qui a été imputée. L'imputation n'a donc pas pour effet de diminuer les débours du sinistré. Reprenons notre exemple. Le sinistré s'est vu allouer une indemnité de 100.00+300.000 francs soit 400.000 francs. Il doit à l'Etat 20.000 francs. L'art. 46 lui permet de ne pas payer ses 20.000 francs, qui sont imputés sur l'indemnité. Le sinistré va donc toucher 380.000 francs et aura du même coup éteint sa dette par compensation et évité un débours de 20.000 francs ?

Tel serait l'effet de la compensation du droit privé. Mais l'effet de l'imputation de l'art. 46 de la loi du 17 avril 1919 n'est pas le même. Le sinistré est bien libéré de sa dette envers l'Etat. Mais il n'est pas libéré de l'obligation de remployer, conséquence de l'allocation des frais supplémentaires. Or, ce ne sont pas 280.000 francs de frais supplémentaires qui lui ont été alloués, mais bien 300.000 francs. Il doit remployer jusqu'à concurrence de ce chiffre. Pour toucher intégralement les 300.000 francs, il doit donc déboursier en sus des 280.000 francs non imputés, 20.000 francs imputés. Si la compensation l'a libéré sans sortie de numéraire, il faut qu'il débourse pour le emploi une somme équivalente. La compensation de l'article 46 produit donc bien libération, mais non économie de versements en espèces. Le sinistré doit déboursier en complément de dépenses de emploi, les 20.000 francs qu'il aurait déboursés pour payer ses impôts si la compensation n'avait pas été admise.

Comment doit se faire l'imputation ?

Les dettes des sinistrés doivent-elles être portées sur l'indemnité de perte subie, valeur 1914, ou sur le montant des frais supplémentaires, ou sur l'indemnité globale ?

La question n'est pas sans intérêt pour les sinistrés. Aux termes de l'article 44, l'indemnité représentant la perte subie est versée au remployant avant l'indemnité représentant les frais supplémentaires. Un premier acompte de 25 % est payé dans les deux mois de la remise du titre, sans justification du remploi, et le surplus, par acompte successif, au fur et à mesure de la justification du remploi. « Quand le paiement de la perte subie est totalement effectué, le montant des frais supplémentaires est versé dans les mêmes conditions, sur la présentation du titre complémentaire. »

Les sinistrés ont intérêt à voir leur dette imputée sur les frais supplémentaires, puisqu'ils les toucheront en dernier lieu. Ce procédé leur permet de toucher l'indemnité de perte subie intégralement, et sans avoir même à justifier, jusqu'à concurrence de 25 %, du remploi et prolongé plus longtemps l'effet du suris résultant de l'imputation. Au lieu de voir les premiers acomptes immobilisés par l'imputation, ils peuvent les affecter immédiatement à la reconstitution.

D'autre part, ce procédé permet au sinistré de toucher plus rapidement les acomptes successifs : en effet il sera à même de fournir dans un délai plus court les justifications de remploi exigées pour le versement des acomptes puisqu'il aura pu affecter au remploi l'acompte de 25 % reçu sans justification.

Au point de vue de l'intérêt général, cette manière de procéder paraît également avantageuse : elle hâte le remploi, c'est-à-dire la reconstitution des régions envahies.

Cependant, cette méthode d'imputation n'est pas appliquée par l'administration des finances. Le 26 mai 1921, M. Meunier, député signalait au Ministre des finances que certains agents du fisc prétendaient imputer sur la perte subie, valeur 1914, les sommes dues à

l'Etat par les sinistrés de guerre, pour contributions directes, impôt sur le chiffre d'affaires, etc. Il ajoutait que les sinistrés perdaient ainsi le droit aux frais supplémentaires de remploi correspondant. Il prétendait que l'imputation devait se faire sur le montant total de l'indemnité et il demandait au ministre de fixer la jurisprudence sur ce point (1).

Nous n'avons pas pu trouver à l'Officiel la réponse du ministre des finances sur cette importante question. Le Recueil publié en août 1921 par le ministère des régions libérées ne contient aucune instruction ni circulaire sur ce point. Il est à craindre que les agents du fisc n'aient été laissés sans direction à leur propre initiative, aucune instruction d'ensemble n'ayant précisé les solutions uniformes à donner aux questions que soulève l'application de l'article 46 de la loi du 17 avril 1919.

L'intérêt du fisc est naturellement de faire porter l'imputation sur l'indemnité pour perte subie, qui est versée la première. En droit strict, cette solution peut se défendre. Les impôts dus par le sinistré sont exigibles, au moment où l'indemnité est fixée. Il est normal que la compensation vienne affecter les sommes versées au sinistré au fur et à mesure qu'elles lui sont allouées. En droit privé, la compensation s'opère suivant les règles du Code civil relatives à l'imputation des paiements. Or, l'imputation se fait d'abord sur les dettes échues et sur les dettes les plus anciennes. Tandis que la dette du sinistré envers l'Etat est immédiatement exigible, sa créance est à termes successifs, payable par acomptes dans les délais fixés par l'article 44 de la loi de 1919. Il est juridique de la

(1) Question écrite n° 9192 du 26 mai 1921, *J. O.*, 27 mai. Ch., p. 2432.

frapper de l'imputation au fur et à mesure de ses échéances.

Il est permis de regretter que le législateur n'ait pas résolu une question aussi importante, qui met en opposition, l'intérêt du fisc, soutenu par les principes généraux de la compensation avec l'intérêt des sinistrés et l'intérêt général. Nous avons déjà eu maintes occasions de noter l'insuffisance du texte par trop laconique de l'alinéa final de l'article 46. Il ne précise même pas quelles dettes donnent droit à l'imputation. La pratique administrative a dû corriger sa formule générale à l'excès, par une interprétation peut-être arbitraire et peu conforme à la rédaction de la loi. Peut-être faut-il expliquer les hésitations qu'éprouve l'administration des finances à donner des instructions générales, à ses agents, par la crainte d'être suspectée d'arbitraire et d'illégalité en interprétant étroitement une disposition aussi vague.

Le Ministre des régions libérées avouait lui-même son embarras et ses scrupules, quand il décidait la non-imputation sur les dommages de guerre de la taxe sur les spectacles due par un exploitant de cinématographe. Il s'empressait d'annoncer à l'honorable député qui lui avait posé la question qu'un projet de loi était à l'étude, ayant pour objet de préciser les conditions d'application de l'imputation prévue par l'art. 46 de la loi du 17 avril 1919. (1)

A notre connaissance, ce projet n'a pas été déposé à l'heure actuelle au Parlement. Il n'est pas sans intérêt de comparer rapidement l'imputation de l'article 46 avec la compensation du droit privé. La compensation prévue par la loi de 1919 n'est pas seulement

(1) Question déjà examinée n° 1 à 185. *J. O.*, 9 décembre 1921, Chambre, p. 4777.

exceptionnelle en ce sens qu'elle déroge au principe de droit public de la non-compensation au profit de l'Etat. Elle l'est aussi à un autre point de vue, en ce sens qu'elle diffère à plusieurs égards de la compensation du droit privé. Sans doute, la condition essentielle, réciprocité d'obligation, et l'effet essentiel, la libération des débiteurs jusqu'à concurrence de la somme la plus faible, sont communs à l'imputation de la loi de 1919 et à la compensation du Code civil.

Mais il existe entre ces deux institutions des différences essentielles. La compensation légale suppose bien d'autres conditions : l'état liquide des deux dettes ; l'exigibilité de la créance opposée en compensation ; la saisissabilité du droit éteint par la compensation. Toutes ces conditions sont étrangères à l'imputation en matière de dommages de guerre. Au moment où la créance de l'impôt est exigible, la créance pour dommages n'est ni liquide, ni exigible. Cependant l'article 46 joue dès ce moment, non pas encore, il est vrai, sous la forme d'une compensation, mais sous la forme d'un sursis : La somme due par le sinistré sera, sur sa demande, imputée à valoir sur le montant de son indemnité et ne sera pas exigible avant que ce montant n'ait été déterminé.)

L'article 46 contient donc en réalité une double disposition : compensation, sursis d'impôt. Dès que le sinistré a déposé sa demande d'indemnité, il peut demander le sursis. Mais les deux dispositions se tiennent : Le sursis est la conséquence de la demande d'imputation ; il précède l'imputation et dure jusqu'à ce qu'elle produise son effet ; il est la conséquence forcée de la faculté d'imputation, puisque si l'impôt pouvait être immédiatement recouvré, l'imputation ne serait qu'un vain mot.

Au moment même où se produit l'imputation, la

créance du sinistré est liquide, puisque ce résultat s'opère au moment où son montant est fixé, l'exigibilité de la créance de l'Etat est suspendue jusqu'à ce que le montant de l'indemnité soit déterminé (art. 46). A ce moment précis, le sursis fait place à l'imputation.

La compensation se produit donc sans que soient réunies toutes les conditions exigées pour la compensation civile. La créance de dommage de guerre n'est pas exigible. Quand l'indemnité est allouée par la commission cantonale, sa décision ne porte que sur l'évaluation. Le sinistré ne peut exiger que la remise d'un titre, et dans les deux mois seulement, un acompte de 25 %, les acomptes successifs s'échelonnant sur une période de temps qui peut être longue. Au moment de l'imputation, la créance du sinistré n'est donc pas exigible. Bien plus, elle est même soumise à une condition potestative de la part du sinistré, puisque les acomptes ultérieurs sont subordonnés à la justification d'un emploi effectif.

La double faculté établie au profit du sinistré par l'art. 46 de la loi du 17 avril 1919 se rapproche de celle que la loi de finances du 31 décembre 1921 a attribué aux propriétaires titulaires d'indemnité pour pertes de loyers. Ces deux lois accordent aux catégories de personnes qu'elles visent un sursis de paiement jusqu'au moment où leur créance contre l'Etat est liquidée, puis à partir de ce moment l'imputation sur indemnité des sommes dont elles sont débitrices envers l'Etat. Dans les deux hypothèses, l'imputation s'opère à l'égard de créances liquides, mais non encore exigibles. L'indemnité de 50 % est, en effet, payable en dix termes annuels et c'est l'objection que le Ministre des finances opposait, avant le vote d'un texte formel, à l'extension du bénéfice de l'art. 46 de

la loi de 1919 aux propriétaires demandeurs d'indemnités pour pertes de loyers. Cette objection (à elle seule) n'était pas décisive, puisque la créance des sinistrés est, elle aussi, exigible par termes échelonnés.

Une différence subsiste entre les institutions, bien que les dispositions relatives aux propriétaires aient été calquées sur l'art. 46 de la loi de 1919. C'est une différence qui tient à la nature de la créance. Une fois évaluée, l'indemnité du propriétaire est à terme, mais non conditionnelle. L'indemnité du sinistré est conditionnelle ; au moins dans son montant, elle dépend de l'exécution du emploi par le sinistré.

Cette condition nécessaire de emploi pour le paiement des frais supplémentaires de dommages de guerre restreint le bénéfice réel de l'imputation pour le sinistré, obligé de déboursier pour le emploi la somme dont il a obtenu l'imputation. Le bénéfice de l'article 46 s'analyse surtout pour lui dans un sursis de paiement. L'effet de la compensation se réduit à sa libération envers l'Etat d'une dette exigible et garantie par des privilèges. Mais elle ne le dispense pas d'un versement en espèces égal au montant de sa dette. A ce point de vue l'imputation de l'art. 46 diffère à la fois de la compensation légale du droit privé et de la compensation prévue par la loi de finances du 31 décembre 1921 au profit du propriétaire victime de pertes de loyer du fait de la guerre.

L'analyse que nous avons faite de l'imputation de l'article 46 de la loi du 17 avril 1919 nous permet d'apprécier la valeur économique et financière de cette institution. dérogeant au principe de non-compensation admis en droit publics, le législateur autorise le sinistré à faire imputer ses dettes envers l'Etat sur son indemnité de dommages de guerre.

Les victimes de dommages matériels trouvent dans cette disposition d'abord le bénéfice d'un sursis jusqu'au jour où le montant de leurs droits sera évalué. C'est là un avantage d'autant plus intéressant que leurs dettes envers l'Etat consisteront le plus souvent en impôts, immédiatement exigibles et dont le recouvrement est assuré par de sérieuses garanties au profit du Trésor. Le sursis permet aux personnes qui ont subi des dommages de reprendre haleine ; c'est aussi pour elles un moyen indirect de hâter les opérations administratives d'évaluation de leur droit à indemnité. Remarquons, d'ailleurs, en passant, que l'intérêt de la disposition de l'article 46 de la loi de 1919 a été sensiblement réduit, au moins en ce qui concerne les impôts de la période de guerre, par la loi du 16 juillet 1921, qui a établi un régime transitoire de faveur pour la perception des contributions dues sur les exercices compris dans cette période, au profit des contribuables des régions libérées. (1)

L'Etat trouve aussi son bénéfice dans la disposition de l'article 46. Sans doute, il suspend le recouvrement de recettes exigibles, jusqu'au jour de la décision de la commission cantonale ; l'Etat perd l'intérêt de ces produits pendant la période de sursis, tandis qu'il doit aux sinistrés l'intérêt des indemnités à partir du jour de l'armistice.

Mais, d'autre part, cet inconvénient est compensé pour l'Etat par l'imputation. Elle lui évite la mise en mouvement de l'appareil du recouvrement avec les voies d'exécution forcée ; elle lui évite les risques d'insolvabilité de ses débiteurs : sa créance se trouve imputée sur le montant de l'indemnité, alors que l'Etat n'aurait peut-être pas de gage sur le titre du sinistré,

(1) J. O. du 17 juillet 1921.

cette question pouvant tout au moins donner lieu à discussion.

Enfin et surtout, l'imputation dispense l'Etat de faire aux sinistrés des versements en espèces, ce qui, dans l'état embarrassé de sa trésorerie, est un avantage qu'il convient de ne pas dédaigner. Dans la mesure de la dette du contribuable envers lui, l'Etat se trouve donc libéré du paiement de l'indemnité sans débours d'argent, sans avoir à recourir non plus à ces procédés de circonstance si néfastes, l'émission de billets de banque ou l'émission de bons du Trésor.

Quant au sinistré, outre le sursis de paiement de ses impôts, il se trouve, par l'imputation, libéré envers l'Etat d'une dette garantie par des privilèges, à une époque où sa créance n'est-elle même pas encore exigible ; autrement dit, il obtient à la fois le bénéfice d'un délai pour sa dette et le bénéfice d'un versement anticipé (la compensation équivalant à un double paiement) sur sa créance non encore exigible.

Enfin ces avantages financiers et économiques sont obtenus sans qu'il soit touché aux principes essentiels qui dominent toute la loi des dommages de guerre. D'après une jurisprudence administrative conforme au texte comme à l'esprit de la loi du 17 avril 1919, l'imputation des dettes du sinistré sur son indemnité ne doit pas être considéré comme un remploi. Elle ne le dispense pas de justifier, s'il veut obtenir le paiement de la totalité des frais supplémentaires à lui attribué par la commission cantonale, de dépenses effectives de remploi jusqu'à concurrence du montant intégral de l'indemnité qui lui a été attribuée, y compris la portion qui représente l'imputation de ses dettes envers l'Etat. L'imputation a pour effet de libérer le sinistré de ces dettes ; mais elle n'a pas pour conséquence de déroger à l'obligation du remploi im-

posée à celui qui veut obtenir l'allocation des frais supplémentaires. Ainsi limité, le résultat de l'imputation reste encore intéressant pour l'Etat et pour le sinistré, et se maintient en parfaite harmonie avec l'intention du législateur d'encourager la restauration intégrale des régions dévastées, en faisant du remploi effectif la condition du versement au sinistré de l'indemnité pour frais supplémentaires.

TROISIEME PARTIE

Le paiement de l'indemnité en rentes sur l'État

L'article 46 de la loi du 17 avril 1919 autorise l'Etat, si les sinistrés y consentent, à remplacer le versement en espèces des indemnités par la dation en paiement d'immeubles, de meubles ou de fournitures, par l'exécution des travaux ou la fourniture de matériaux. Il admet la compensation des dettes du sinistré envers l'Etat avec l'indemnité.

Ces deux procédés qui permettent à l'Etat de se libérer envers les sinistrés, en totalité ou en partie, sans débours d'argent liquide, sont empruntés au droit privé. Un troisième procédé de libération sans espèces, que nous allons étudier, est spécial au droit public.

La loi du 17 avril 1919 n'y faisait aucune allusion et c'est par des lois postérieures que le gouvernement a été autorisé, dans des cas d'ailleurs très limités, à remettre à certaines catégories de sinistrés des titres de rente en paiement de leurs indemnités. Ces deux textes sont : l'article 10 de la loi de finances du 30 avril 1921 et l'article unique de la loi du 23 juillet 1921.

CHAPITRE PREMIER

L'art. 10 de la loi de finances du 30 Avril 1921

Le projet de budget des dépenses recouvrables pour 1921 contenait un article 26, voté par la Chambre sans débat, dans la 3^e séance du 21 avril 1921 (1) et qui prévoyait la faculté pour le ministre des finances d'échanger sur la demande des intéressés les titres d'indemnités délivrés en cas de non-emploi ou de non-réinvestissement contre des titres de rente sur l'Etat français, du type de l'emprunt le plus récent.

Le vote du budget des dépenses recouvrables n'ayant pas été terminé par la Chambre des députés avant le 30 avril, le ministre des finances dut déposer un projet de loi portant des crédits provisoires pour le mois de mai. La disposition de l'article 26 du projet du budget a été insérée dans le projet de loi de crédits provisoires pour le mois de mai et, votée sans débat par les deux assemblées, elle est devenue l'article 10 de la loi de finances du 30 avril 1921, portant ouverture sur l'exercice 1921 de crédits provisoires au titre du budget spécial des dépenses recouvrables sur les versements à recevoir en exécution des traités de paix et applicables au mois de mai 1921 (2).

L'article 10 est ainsi conçu :

« Le Ministre des Finances est autorisé à échanger, sur la demande des intéressés, les titres d'indemnités délivrés aux sinistrés en cas de non-emploi ou de non-réinvestissement contre des titres de rente sur

(1) *J. O.*, 25 avril 1921, *Déb. parlam.*, Chambre, p. 1857.

(2) *J. O.*, 1^{er} mai 1921.

l'Etat français du type de l'emprunt public le plus récent. La valeur des titres de rente sera calculée, pour cet échange, d'après le taux d'émission de l'emprunt. Tout solde inférieur à 100 francs sera versé immédiatement en espèces.

« Les titres seront nominatifs et inaliénables pendant cinq ans. La durée de l'inaliénabilité sera réduite à deux ans lorsque le montant de l'indemnité sera inférieur à 5.000 francs .

« Un décret contresigné par le ministre des finances et le ministre des régions libérées fixera les conditions d'application du présent article et notamment les conditions dans lesquelles il sera tenu compte des intérêts en cours à la date de l'échange. »

Pour apprécier la portée de cette disposition, il est indispensable de rappeler le mode de paiement des indemnités réglé par la loi du 17 avril 1919 au cas de non-emploi ou de non réinvestissement. Dans ce cas, le sinistré reçoit seulement le montant de la perte subie. Les modalités du paiement sont déterminées par l'article 8 :

« Si le emploi n'est pas effectué, le paiement de la perte subie est réalisé par la remise au sinistré d'un titre représentant le montant de ce qui lui est dû et productif d'intérêts à 5 p. 100 l'an.

Ces titres sont inaliénables pendant cinq ans à dater de la remise aux attributaires ; ils pourront toutefois pendant ce délai, faire l'objet de cessions sur autorisation motivée du tribunal civil donnée en chambre du conseil, le ministère public entendu. Il pourra être appelé de la décision de première instance devant la cour qui statuera en chambre du conseil et comme en matière sommaire.

Sera nulle toute aliénation effectuée en violation des

dispositions qui précèdent ; la nullité sera prononcée à la requête du ministre des finances.

Après l'expiration du délai de cinq ans, le remboursement du titre est effectuée par le paiement en espèces de dix termes annuels égaux, le premier étant exigible à l'expiration de la sixième année et les termes suivants de douze mois en douze mois. »

D'autre part aux termes de l'article 43, 4^e alinéa « Ce titre n'est pas négociable ; il peut faire l'objet d'avances dans les conditions qui seront déterminées par arrêtés pris par les ministres des finances et des régions libérées ; il peut également, avec l'autorisation motivée du tribunal civil donnée en chambre du conseil après avis du ministère public, être transporté conformément aux prescriptions des articles 1689 et suivants du Code civil ou remis en nantissement aux termes des articles 2071 et suivants du même code. »

La disposition de l'article 10 de la loi de finances du 30 avril 1921 a pour objet de substituer au titre de créance qui se trouve aux mains du sinistré non remployant et qui représente le montant de la perte subie, un titre de rente sur l'Etat français.

L'intérêt de cette disposition est très différent, suivant qu'on se place pendant la période d'inaliénabilité ou après l'expiration de cette période. Pendant cinq années, aux termes de l'article 8 de la loi du 17 avril 1919, le sinistré non-remployant avait entre les mains un titre dont il ne pouvait disposer que moyennant des formalités assez compliquées et sur justification de nécessité. Cette inaliénabilité avait pour but d'éviter que l'indemnité, non affectée par hypothèse au emploi, ne fut inconsidérément gaspillée. Elle donnait au sinistré le temps de réfléchir sur l'utilisa-

tion à donner à son capital et au besoin de se décider, dans les deux ans à souscrire au remploi (art. 9). Enfin les formalités exigées pour la cession avaient pour raison d'être d'éviter des spéculations préjudiciables aux sinistrés tentés de se débarrasser à vil prix d'un titre au profit d'agences qui abuseraient de leurs besoins d'argent.

En cas de nécessité, le sinistré avait d'ailleurs la ressource de transporter son titre ou de le remettre en nantissement ; il pouvait enfin obtenir du gouvernement des avances.

L'article 10 de la loi du 30 avril 1921, en prévoyant l'échange du titre d'indemnité contre un titre de rente sur l'Etat, maintient le principe de l'inaliénabilité pendant une même durée de cinq ans. Le motif est le même. Mais les dispositions des articles 9 et 44 de la loi du 17 avril 1919 concernant la cession, le nantissement du titre d'indemnité, les avances possibles sur ce titre, doivent-elles être appliquées au titre de rente donné en échange ?

L'article 10 de la loi du 30 avril 1921 ne résout pas la question et ne donne aucune indication permettant de la trancher. Il porte simplement qu'« un décret, contresigné par le ministre des finances et le ministre des régions libérées, fixera les conditions d'application du présent article... » Mais ce décret n'a jamais été pris. La question qui nous occupe dépasse d'ailleurs la portée de « conditions d'application ». Elle s'élève à une question d'interprétation même de la loi, fort embarrassant dans le silence du texte. Etant donné les motifs qui justifient les dispositions précitées des articles 8 et 44 de la loi de 1919, nous serions assez enclin à admettre qu'ils continuent à trouver leur application au titre de rente attribué en échange d'un titre d'indemnité. L'art. 10 de la loi *

de 1921 ne déroge à la loi de 1919 qu'en prévoyant cet échange. C'est en somme, une faculté de plus, une facilité qu'il établit au profit de l'Etat et du sinistré. On ne voit pas bien pourquoi un texte destiné à assouplir la loi du 17 avril 1919 priverait implicitement les sinistrés des moyens d'obtenir les fonds qui peuvent leur être absolument indispensables. Il reste d'ailleurs entendu que les avances, cessions et mises en gage, dérogeant au principe de l'inaliénabilité, doivent être considérés comme exceptionnelles et autorisées seulement au cas de nécessité justifiée. Le sinistré perçoit d'ailleurs les intérêts attachés à son titre de rente.

Une fois expirée la période transitoire de cinq ans, le sinistré qui a échangé son titre d'indemnité contre un titre de rente recouvre sa pleine liberté d'action. Il peut vendre son titre, le donner en nantissement. Sa situation est même meilleure que s'il avait conservé le titre d'indemnité. Au lieu d'attendre le paiement de sa créance répartie sur une période de dix années (Loi du 17 avril 1919, art. 8) il peut faire argent de suite pour la totalité de son titre de rente. La valeur des titres de rente ayant été calculée, pour l'échange, d'après le taux d'émission de l'emprunt, il bénéficie même des plus-values qui ont pu se produire pendant les cinq années d'inaliénabilité.

Quant à l'Etat, il trouve un avantage financier dans cette combinaison. Il paie le sinistré avec un emprunt; il évite, une fois de plus, des paiements en espèces, qu'il aurait dû effectuer en dix annuités, aux termes de l'article 8 de la loi de 1919. Sa dette, il est vrai, se trouve grevée d'autant, et il doit servir à ce nouveau rentier un intérêt annuel de 5 ou 6 % à perpétuité. Mais la trésorerie se trouve dégagée. A un moment où elle est aussi alourdie qu'à l'heure actuelle,

l'Etat préfère la consolidation d'une dette à son paiement en espèces ou à l'augmentation de sa dette flottante ou de la circulation fiduciaire.

Au point de vue économique, si l'augmentation d'une dette déjà énorme n'est pas sans inconvénient, en ce sens qu'elle grève les budgets à venir d'une charge nouvelle, l'état des finances et de la trésorerie ne permet guère, à défaut de versements effectués par l'Allemagne, un règlement intégral des indemnités en espèces et l'accroissement de la dette perpétuelle est peut-être moins dangereux encore que l'émission à jet continu de billets de banque ou de bons du Trésor.

Enfin l'article 10 de la loi de finances du 30 avril 1921 s'applique exclusivement à l'hypothèse d'un sinistré qui ne remploie pas et ne réinvestit pas. Le paiement en rentes n'a donc aucune conséquence fâcheuse sur la restauration des régions dévastées. On peut même ajouter que si l'Etat peut trouver quelque excuse à payer des sinistrés en rentes, c'est-à-dire par un emprunt, c'est bien lorsque ces sinistrés ne remploient pas. Il réserve ainsi avec raison toutes les disponibilités de sa trésorerie à ceux qui ont besoin d'argent pour coopérer au relèvement des ruines amoncelées par l'ennemi et à la renaissance de la économique du pays.

CHAPITRE II

La loi du 23 Juillet 1921

Ces considérations qui justifient la disposition de l'article 10 de la loi de finances du 30 avril 1921

conduiraient inversement à condamner la procédure du paiement en rentes appliquée aux sinistrés remployants. Aussi le législateur s'en est-il tenu à leur égard, au principe du paiement en espèces établi par la loi organique des dommages de guerre avec les atténuations de l'article 46.

Ce n'est que tout-à-fait exceptionnellement, pour une catégorie toute spéciale de sinistrés, que la loi du 23 juillet 1921 a prévu l'échange des titres d'indemnité contre des titres de rente dans l'hypothèse de remploi.

On sait qu'aux termes de l'article 13 de la loi du 17 avril 1919, « les frais supplémentaires représentant la différence entre la perte subie et la valeur de remplacement calculée en tenant compte, soit du prix de remplacement si celui-ci a été dûment effectué, soit de la valeur de remplacement au jour de l'évaluation s'il n'est pas encore réalisé — sont en outre [du montant de la perte subie] accordés pour les biens meubles » compris dans quatre catégories énumérées par l'article 13.

La 4^e catégorie qui seule nous intéresse, comprend « Le mobilier de l'habitation, meubles meublants, literie, linge, effets personnels, les objets d'agrément dont la valeur pour chacun, ne dépassait pas 3.000 francs lors de la déclaration de guerre. »

Donc, en cas de remploi, la perte de ces meubles donne droit au montant de la perte subie et des frais supplémentaires. Dans cette hypothèse très limitée du 4^e de l'art. 13, la loi du 23 juillet 1921 admet l'échange du titre d'indemnité contre un titre de rente.

L'origine de ce texte se trouve dans un amendement déposé par MM. des Rotours et plusieurs de ses collègues des régions dévastées sur le bureau de

la Chambre des députés, à la troisième séance du 21 avril 1921. L'assemblée discutait le budget des dépenses recouvrables pour 1921 ; elle venait de voter sans débat l'article 26, qui, inséré ensuite dans la loi de finances du 30 avril 1921, est devenu l'article 10 que nous venons d'étudier. (1)

M. des Rotours et ses collègues proposaient l'insertion au projet de budget présenté par la commission d'un article nouveau ainsi conçu :

« Art. 26 *bis*. — Dans tous les cas où le emploi en matière de dommages causés aux biens meubles donne lieu à l'attribution de frais supplémentaires en vertu des dispositions de l'article 13 de la loi du 17 avril 1919, sera considéré comme ayant remployé l'attributaire qui acceptera le payement des sommes qui lui sont dues en titres de rentes sur l'Etat.

Les titres ainsi délivrés seront nominatifs et inaliénables pendant cinq ans. »

Ce texte était beaucoup plus compréhensif que celui de la loi du 23 juillet 1921. Il s'appliquait aux quatre catégories de meubles énumérées par l'article 13 de la loi de 1919, et pas seulement à la quatrième.

L'auteur de l'article 26 *bis* le justifiait par les arguments suivants. La loi de 1919 observait-il, a, eu en vue l'intérêt général plus encore que l'intérêt individuel et cherché la restauration économique et la remise en état des régions libérées en favorisant le emploi. Mais « s'il y a un emploi indispensable par dessus tout à la reconstitution de nos régions, c'est bien le emploi en matière immobilière ; le emploi mobilier, lui, est beaucoup moins important, il n'est qu'accessoire, car si vous obligez au emploi immobi-

(1), 3^e séance du 21 avril 1921, *J. O.*, 22 avril 1921, *Déb. parlem.*, Chambre, p. 1857.

lier, à la reconstitution des immeubles et à l'incorporation des immeubles par destination qui doivent y être joints, la reconstitution sera assurée, car le sinistré sera obligé fatalement de se procurer les meubles nécessaires. Il aura donc satisfait au vœu de la loi.

« A un autre point de vue, si le remploi immobilier est facile à constater parce que son objet subsiste, le remploi mobilier prête à tous les subterfuges. Même lorsqu'il est effectué, son objet peut disparaître, car vous savez que rien ne s'oppose lorsque ces meubles ont été acquis et lorsque la facture justificative a été présentée, à ce qu'ils soient aliénés par le sinistré.

« Je pourrais citer de nombreux cas où l'obligation de remploi aboutit à des conséquences très fâcheuses au point de vue de l'intérêt individuel du sinistré sans que — ce dont nous devons toujours nous préoccuper — ces inconvénients soient compensés par une utilité sociale.

« C'est le cas des sinistrés ayant perdu leur mobilier par suite de dommages de guerre qui se trouvent en possession d'un autre mobilier pour une cause quelconque, par suite de succession, de mariage ou autre raison. C'est le cas également des sinistrés qui, ayant gardé leur mobilier, se trouvent les ayants-droit d'un sinistré qui était possesseur de dommages de guerre mobiliers.

« Vous n'allez pourtant pas forcer ces sinistrés, pour toucher leurs frais supplémentaires, à devenir brocanteurs ou à transformer leurs maisons en garde-meubles. Car vous ne devez pas vous dissimuler qu'afin d'obtenir l'indemnité de remplacement, les sinistrés rachèteront des meubles pour les revendre ensuite.

Notre amendement, en dispensant des formalités

très compliquées de justification du remploi en matière mobilière, le sinistré qui accepte le paiement en rentes, évite tous ces inconvénients.

« Enfin, et c'est sur ce point que je veux insister¹ auprès de vous en terminant, notre amendement a cet avantage d'alléger considérablement les charges de la trésorerie et surtout de permettre au Crédit National de garder plus de fonds disponibles pour faciliter la reconstitution des exploitations industrielles et agricoles dont nous devons nous préoccuper avant tout, parce qu'elles sont à la base de la restauration de nos régions dévastées. » (1)

M. de Lasteyrie, rapporteur général du budget des dépenses recouvrables admettait le principe de l'amendement, qui s'inspirait, remarquait-il d'un texte qu'il avait inséré dans une proposition déposée à la Chambre trois mois auparavant. Il demandait cependant la disjonction et le renvoi aux commissions des régions libérées et des finances pour l'établissement d'un texte.

« Est-il possible, disait le rapporteur général d'admettre la délivrance de rentes pour le règlement de tous les dommages mobiliers ? Je le désirerais.

« Il serait à souhaiter que nous puissions régler le plus rapidement possible l'indemnisation des dommages aux meubles, parce que la question de remploi en matière mobilière est certainement l'une des plus délicates et des plus aiguës qui puissent se poser. Mais le mot « dommages mobiliers » n'est-il pas bien vague ? N'allons-nous pas nous trouver entraînés bien loin ?

« L'Administration au moment où j'avais moi-même déposé ma proposition, m'avait dit. « Nous allons

(1) *Loc. cit.* p. 1858.

nous trouver en présence d'un nombre de demandes considérable qui pourra représenter une valeur de plusieurs milliards. Nous ne savons pas où nous allons. C'est un saut dans l'inconnu. »

« Je suis obligé de reconnaître que l'administration n'a pas complètement tort. La question est grave. Elle mérite d'être étudiée à fond car elle met en jeu le crédit même de l'Etat. » (1)

Le gouvernement acceptait, lui aussi, le principe de l'amendement, « extrêmement intéressant, car il peut nous éviter un décaissement considérable. » Mais, déclarait le ministre des régions libérées, au moment de sauter le pas pour l'accepter, M. le ministre des finances et moi nous éprouvons une réelle hésitation. Nous ne nous rendons pas compte de la répercussion financière que pourrait avoir son adoption. » (2)

Aussi le gouvernement se joignait-il à la proposition de disjonction, tout en demandant « instamment à la commission des finances et à la commission des régions libérées d'étudier le plus rapidement possible un texte que nous avons le plus grand intérêt à voter sans tarder. »

La disjonction, acceptée par M. des Rotours, ayant été prononcée par la Chambre, les commissions des finances et des régions libérées ont réduit la portée de l'amendement de M. des Rotours. Les inconvénients qu'il avait signalés concernant le remploi mobilier concernaient surtout les meubles meublants et effets personnels. Il avait lui-même reconnu que le sinistré tenu au remploi des immeubles par nature et des immeubles par destination serait obligé fatale-

(1) *Eod. loco.*

(2) *Eodem loco.*

ment de se procurer les meubles nécessaires. C'était avouer que l'amendement n'avait pas grande utilité pour les meubles compris dans les trois premières catégories visées à l'article 13 : ces meubles sont l'accessoire d'une exploitation industrielle, agricole, commerciale, professionnelle supposée reprise ; ils seront donc nécessairement remployés avec l'exploitation principale.

Pour ces motifs, les commissions de la Chambre ont arrêté un texte qui limite l'échange du titre d'indemnité contre un titre de rente aux meubles de la quatrième catégorie de l'article 13, les seuls pour lesquels la proposition présente son véritable intérêt.

Le texte arrêté par les commissions a fait l'objet de trois rapports :

1° un rapport de M. René Lefebvre (Nord), au nom de la commission des régions libérées, déposé sur le bureau de la Chambre à la 2^e séance du 4 juillet 1921 et imprimé sous le N° 2981.

2° un rapport supplémentaire de M. René Lefebvre, au nom de la même commission déposé à la 1^{re} séance du 6 juillet et imprimé sous le n° 3002.

3° un rapport de M. de Lasteyrie, au nom de la commission des finances, déposé à la séance du 7 juillet et imprimé sous le N° 2906.

Le texte a été voté sans débat par la Chambre des députés, dans la 2^e séance du 9 juillet (1) et par le Sénat, sur le rapport verbal de M. Raphaël Georges Lévy dans la 1^{re} séance du 12 juillet. (2)

La rédaction définitive de la loi, promulguée le 23 juillet 1921, est la suivante.

Loi du 23 juillet 1921, relative au mode de paie-

(1) J. O. du 10 juillet 1921, *Déb. parlam., Chambre*, p. 3375.

(2) J. O. du 13 juillet 1921, *Déb. parlam., Sénat*, p. 1720.

ment des indemnités prévues par la loi du 17 avril 1919, pour la réparation des dommages causés aux biens meubles (Cet intitulé est trop large, puisque la loi, à la différence de l'amendement primitif, ne concerne qu'une catégorie de meubles).

« Article unique. — En ce qui concerne les dommages mobiliers visés au paragraphe 4 du quatrième alinéa de l'article 13 de la loi du 17 avril 1919, sera considéré comme satisfaisant à l'obligation du remploi l'attributaire qui demandera, en paiement de l'indemnité totale qui lui est due pour perte subie et frais supplémentaires, la remise, à concurrence de 85 % de cette indemnité de titres de rentes sur l'Etat dans les conditions prévues par l'article 10 de la loi du 30 avril 1921.

« Le sinistré qui a déjà reçu des avances ou des acomptes sur son indemnité pourra demander à être admis au bénéfice des dispositions ci-dessus. Dans ce cas, après déduction des avances et acomptes déjà touchés par lui, l'abattement de 15 % sera opéré sur le solde de la somme qui lui reste due. »

Pour étudier cette disposition, il est nécessaire, comme nous l'avons fait pour l'art. 10 de la loi du 30 avril 1921, de mettre en regard les dispositions correspondantes de la loi du 17 avril 1921. Aux termes de l'art. 44, l'attributaire remployant soit les immeubles, soit les meubles « a droit, sans justification, dans le délai de deux mois à dater de la remise du titre, à un premier acompte de 25 % sur la somme allouée pour la perte subie, sans que cet acompte puisse être inférieur à 3.000 francs, si la perte est égale ou supérieure à ce chiffre, ni supérieur à 100.000 francs, à moins qu'il ne justifie devant le tribunal des dommages de guerre d'un emploi ou de besoins immé-

diats plus considérables, notamment par la production de quittances, comptes, factures, notes de livraisons, ou commandes acceptées par les fournisseurs.

« Le solde du montant de la perte subie lui est versé par acomptes successifs, au fur et à mesure de la justification des travaux exécutés, ou des achats effectués, dans les conditions prévues au paragraphe précédent. Chacun des versements a lieu dans le délai de deux mois de la justification.

« Quand le paiement de la perte subie est totalement effectué, le montant des frais supplémentaires est versé dans les mêmes conditions, sur la présentation du titre complémentaire.

Il en est de même pour l'excédent de la valeur de remplacement sur le montant de la perte subie en ce qui concerne les biens meubles visés aux numéros 1 à 4 du paragraphe 4 de l'article 13. »

Le simple rapprochement de ces textes permet de comprendre les avantages que retireront les sinistrés et l'État des dispositions de la loi du 23 juillet 1921. Au lieu d'attendre des acomptes échelonnés sur une période de temps qui peut être longue, dont le paiement à partir du premier acompte de 25 % est subordonné à des justifications de emploi souvent difficiles, le sinistré reçoit, en échange de ses titres d'indemnité pour perte subie et pour frais supplémentaires, un titre de rente sur l'État, qui porte intérêt à des échéances fixes .

Sans doute, pendant une période de cinq années, son titre de rente est nominatif et inaliénable : la loi du 23 juillet 1921 assujettit ce titre aux mêmes conditions que les titres délivrés en vertu de la loi du 30 avril 1921. Mais le titre d'indemnité, lui aussi est incessible en principe et comme l'on doit assi-

miler le titre de la loi du 23 juillet à celui de la loi du 30 avril, nous admettons, comme nous l'avons fait pour les titres de rente échangés en cas de non-remploi, que les titres de rente obtenus en échange de titres de dommages mobiliers bénéficient, pendant la période d'inaliénabilité, des facultés attribuées aux titres d'indemnité par les articles 8 et 43 de la loi du 17 avril 1919 : avances, cession autorisée, mise en nantissement.

Une fois expirée, la période d'inaliénabilité de cinq ans, le sinistré a en mains un titre dont il peut faire ce qu'il veut : le convertir au porteur, le négocier, l'engager. Il bénéficie en outre de la plus-value sur le taux d'émission auquel le titre lui a été attribué.

La loi du 23 juillet 1921 met donc le sinistré en possession d'un titre, négociable au bout de cinq années, sans l'astreindre à fournir la justification du remploi. Ce sont des complications et des retards évités et la possibilité de toucher plus rapidement le capital de l'indemnité en aliénant le titre de rente.

Ces avantages, la dispense de remploi, la chance de plus-value, le législateur a estimé qu'il pouvait les faire payer aux sinistrés qui usent de la faculté de l'échange, en leur imposant un abattement de 15 % sur l'indemnité, ou sur le solde restant à toucher après perception d'avances et d'acomptes. C'est là une sorte d'escompte. Vous obtenez, dit l'Etat, plus rapidement un titre plus facilement négociable, dont vous tirerez plus tôt et plus aisément de l'argent liquide que si vous deviez fournir la preuve du remploi avant de toucher chaque nouvel acompte. Vous êtes dispensés du remploi ; vous avez les chances de plus-value. Il est juste que je vous tienne compte de tous ces avantages. Vous n'avez d'ailleurs pas à vous

plaindre : je vous alloue des frais supplémentaires sans que vous ayez remployé. Suivant la formule de la loi, je vous considère comme satisfaisant à l'obligation du emploi, bien qu'en fait, vous n'ayez nullement remployé. Cette formule vous permet de bénéficier des frais supplémentaires, alors que, dans la rigueur de la loi de 1919, vous n'y auriez pas droit. Vous ne pouvez donc vous plaindre d'un abattement de 15 %.

Quant à l'Etat, il trouve aussi son bénéfice dans la disposition de la loi du 23 juillet 1921. D'abord, le montant de sa dette envers le sinistré se trouve réduit de 15 pour cent. D'autre part, et surtout, il évite des versements en espèces. Sa trésorerie profite d'un allègement analogue à celui qui résulte du jeu de l'article 10 de la loi du 30 avril 1921. L'inconvénient résultant de l'augmentation de la dette est, certes, un moindre mal que l'inflation fiduciaire sous forme de billets de banque ou de bons du trésor et c'est un mal à peu près impossible à éviter dans l'état actuel de la trésorerie et en l'absence de versements suffisants de la part de l'Allemagne.

Ces divers avantages sont obtenus au détriment du emploi. Mais en limitant la faculté de libération en rentes à la 4^e catégorie de l'article 13, la loi du 23 juillet 1921 a évité l'objection qui aurait pu être tirée, tant au point de vue économique qu'au point de vue des intentions du législateur de 1919, du défaut de emploi. Une loi peut défaire ce qu'a fait une précédente loi. Il serait néanmoins fâcheux qu'une loi vienne décider, d'une manière générale ; seront considérés comme satisfaisants à l'obligation du emploi les attributaires d'indemnités pour tous dommages, immobiliers ou mobiliers, qui demanderont en paie-

ment la remise de titres de rentes. Ce serait détruire la base même de l'édifice du 17 avril 1919 ; le remploi ; ce serait, pour des avantages de simplification ou de trésorerie, ruiner l'œuvre de la reconstitution des régions libérées. Mais la loi du 23 juillet 1921 est bien plus modeste dans son objet. Elle ne touche pas au remploi immobilier, par nature ou par destination ; elle ne touche pas au remploi mobilier quand il est la conséquence d'un remploi principal (1^o, 2^o, 3^o de l'art. 13). Elle permet de sacrifier le remploi dans un cas bien précis, où il est d'importance secondaire pour la restauration économique, où il s'est même à la pratique, révélé plein de complications ou d'inconvénients.

Nous pouvons donc dire de la loi du 23 juillet ce que nous disions de l'art. 10 de la loi du 30 avril. L'excuse du paiement en rentes est dans l'intention de laisser toutes les ressources de la trésorerie aux frais des emplois indispensables à la reconstitution économique des régions libérées.

CONCLUSION

Au cours de notre étude, nous venons d'étudier les divers moyens d'ordre intérieur mis par le législateur à la disposition de l'Etat, pour lui permettre d'atténuer la charge que lui impose la réparation en espèces des dommages matériels résultant du fait de la guerre. En se libérant en nature envers les sinistrés en imputant sur leurs indemnités les sommes dont ils lui sont redevables, en échangeant leurs titres d'indemnités contre des titres de rentes l'Etat réussit à alléger dans une certaine mesure le lourd fardeau imposé à sa trésorerie par la loi du 17 avril 1919.

Néanmoins, si l'on envisage le chiffre énorme des indemnités à payer — une centaine de milliards —, si l'on y ajoute les autres charges — se chiffrant, elles aussi, par milliards — qui viennent grever les budgets d'après-guerre : pensions, frais de la guerre, intérêts de la dette, il est permis de se demander si et comment les finances publiques pourront sortir d'une situation qui n'a jamais été aussi angoissante.

Les répercussions financières de l'indemnisation intégrale des dommages de guerre ne pouvaient échapper aux auteurs de la loi du 17 avril 1919 : n'ont-ils pas commis une lourde imprudence, en imposant à l'Etat une obligation d'une centaine de milliards ? Ne pouvaient-ils, tenant compte de l'état des finances et des charges supplémentaires dont la guerre allait grever les budgets, le dispenser de la responsabilité écrasante de réparer les dommages de guerre, — ou, tout au moins, limiter cette responsabilité à un chiffre

raisonnable, en rapport avec les possibilités des finances publiques ?

C'est la politique qu'avaient suivie les divers régimes depuis la Révolution.

Dans la loi du 31 juillet 1792, l'Assemblée Législative « pose le principe de la responsabilité nationale » (art. 1^{er}). Mais cette formule très générale n'est qu'un principe, et la portée en est aussitôt atténuée par la suite du texte : « Il sera accordé des secours et des indemnités aux citoyens qui, pendant la durée de la guerre, auront perdu, par le fait des ennemis extérieurs, tout ou partie de leurs propriétés. »

Et l'article 10, ajoute : « Les secours et indemnités seront proportionnés à la fortune qui reste aux citoyens après la dévastation, à leurs besoins et aux pertes qu'ils auront éprouvées. L'indemnité ne sera intégrale qu'au profit des fonctionnaires de la République et de ceux qui portent les armes pour la patrie. »

Secours ; proportionnés à la fortune, aux besoins, et aux pertes des sinistrés ; limités aux dommages causés par l'ennemi : voilà autant d'expressions et de dispositions qui s'éloignent de la notion de réparation obligatoire et intégrale à la charge de l'Etat.

La Convention se montre plus large. Par l'art. 1^{er} de la loi des 14-16 août 1793, elle déclare, au nom de la Nation, qu'elle indemniserà tous les citoyens des pertes qu'ils ont éprouvées ou éprouveront, par suite de l'invasion de l'ennemi sur le territoire français ou par les démolitions ou coupes que la défense commune aurait exigées de notre part ».

L'indemnité n'est plus limitée aux dommages causés par l'ennemi ; elle n'est plus proportionnée à la fortune et aux besoins. Si elle est attribuée par un

conseil exécutif et non un tribunal, c'est qu'à cette époque il n'y avait pas de juge contre l'État.

Mais si la loi des 14-16 août 1973 consacre le principe de la réparation intégrale, elle est restée lettre morte et n'a pas reçu pleine exécution, comme beaucoup d'autres lois de la Convention, précisément à cause des répercussions financières qu'elle eût entraînées.

Pour la même raison, le Directoire se contente de voter des « secours aux pays ravagés par la guerre » (Loi du 17 vendémiaire an VI.)

Quant à l'Empire, le décret du 5 prairial an XII distribue quelques secours. Pendant les Cent Jours, un décret donne aux propriétaires de maisons détruites pendant la guerre la faculté de prendre du bois de construction dans les forêts communales ou même impériales. Un autre décret du 6 avril 1815 accorde sur la Caisse de l'extraordinaire une indemnité de moitié de la valeur de l'immeuble détruit, payable après reconstruction. L'idée du remploi est en germe; mais l'indemnité n'est pas intégrale. Ces mesures ont d'ailleurs perdu toute force exécutoire avec la chute du gouvernement qui les avait prises.

Il faut arriver à la Restauration pour voir apparaître l'idée du *droit* à la réparation *intégrale* des dommages de guerre. Une proposition en ce sens, déposée par le député Riboud, ne fut d'ailleurs même pas discutée. L'état déplorable où les guerres de la Révolution et de l'Empire avaient laissé les finances ne permettait pas d'envisager une indemnisation intégrale et obligatoire des dommages causés par les guerres et l'invasion. Sous la première Restauration, la loi de finances des 23-25 septembre 1814 décide seulement (art. 7) que « dans les départements qui ont

été le théâtre de la guerre ou qui ont été occupés par les troupes alliées, les pertes dûment constatées seront prises en considération et il leur sera accordé tous dégrèvements reconnus nécessaires. »

Au retour de Louis XVIII, des crédits sont votés, à titre de dégrèvements et de secours. Loi de finances du 28 avril 1816, article 8 : « Outre les dix millions accordés par le roi sur la liste civile, toutes les contributions avec les arriérés et dus au 1^{er} janvier 1815 seront employés en dégrèvements et secours pour les départements qui ont le plus souffert pendant l'occupation militaire de 1815. » — L'article 6 décide que « des commissions départementales *pourront* accorder des indemnités à titre d'équité pour faits de guerre. » Enfin le roi et les princes attribuent une somme de 6 millions pour les départements ayant le plus souffert (Ordonnance du 16 Juin 1816).

Après la guerre franco-allemande de 1870, les deux thèses du secours et du droit s'affrontèrent sérieusement pour la première fois. La Commission de l'Assemblée Nationale, sur le rapport de M. Albert Grévy, proposait de reconnaître le droit des sinistrés à la réparation intégrale des dommages de guerre. Après un ample débat devant l'Assemblée, cette thèse fut rejetée. Pour éviter l'expression de secours de nature à éveiller des susceptibilités, la loi du 11 septembre 1871 se sert du mot « dédommagement », moyen terme entre secours et indemnité. Mais si le mot a changé, l'idée reste toujours la même. La réparation n'est pas un droit, mais une mesure d'équité ; elle n'est pas intégrale, mais limitée aux crédits votés. Les crédits sont fixés arbitrairement après évaluation par voie administrative. Les pertes causées par la guerre étaient estimées à 657 millions. La loi du 11 septem-

bre 1871 ouvrait un crédit de 260 millions ; des lois postérieures, en allouant de nouveaux crédits, vinrent porter le montant total des réparations à 420 millions, soit environ aux deux tiers de la perte subie.

C'est surtout l'insistance de Thiers qui fit écarter le principe du droit à la réparation intégrale. Il objectait l'état des finances, les charges énormes que la France avait à supporter du chef des frais de la guerre, des frais de l'occupation ennemie, de l'indemnité de cinq milliards. Aux intérêts des sinistrés, il opposait sans relâche « les intérêts de l'Etat qui, lui aussi, a beaucoup souffert et mérite des ménagements. » La France vaincue avait besoin de toutes ses ressources pour se relever. Le prestige dont Thiers jouissait à ce moment devait faire accepter ces arguments par une assemblée d'ailleurs conservatrice, effrayée par l'idée mise en avant de solidarité, qu'elle eût volontiers confondue avec l'idée de communisme.

Aujourd'hui, l'idée de solidarité a fait du chemin. Qu'on la considère comme une idée philosophique, ou comme une notion juridique susceptible d'engendrer des conséquences de droit, il n'est pas douteux qu'elle a exercé une influence décisive sur le vote de la loi des dommages de guerre. Certains ont vu en elle le fondement suffisant du droit des sinistrés à la réparation intégrale des dommages de guerre. D'autres, la trouvant un peu imprécise et de portée surtout philosophique et sociologique, l'ont étayée par le principe de la responsabilité de la puissance publique, qui tend à se développer à l'encontre de la toute-puissance de l'Etat, — et par le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques.

Dès lors, si l'on admet le principe du droit à la réparation intégrale des dommages de guerre, l'objection financière, qui avait toujours arrêté le législateur,

sur la pente de la réparation, tombe : si un droit existe, l'Etat est tenu de payer sa dette ; le Parlement est tenu de voter les crédits nécessaires.

En 1919, le législateur a adopté cette thèse, qu'il s'était moralement engagé, en votant l'article 12 de la loi du 26 décembre 1914, à faire triompher. Les travaux des jurisconsultes, en fixant les assises juridiques du droit à la réparation intégrale, ont contribué pour une large part à ce succès. Ils n'ont pas été non plus étrangers à l'abandon de la funeste théorie du droit social acceptée par la Chambre dans son premier projet, avec ses conséquences du traitement inégal suivant les sinistrés et surtout de l'indemnité subordonnée à la condition du emploi obligatoire.

L'adoption du principe du droit individuel à la réparation intégrale des dommages de guerre permettait au législateur d'écarter l'objection si grave tirée de la situation financière : quelles que fussent les conséquences de la loi, quel que fût l'état des finances, l'Etat devait réparer : il n'y avait donc pas à s'arrêter à une question d'argent, ni même à apprécier d'avance l'étendue des dommages à réparer.

Le Parlement, en votant une loi si lourde de conséquences financières, a eu d'ailleurs plusieurs excuses. D'abord, au moment du dépôt du projet de loi, en 1915, la guerre n'avait pas encore entraîné les ruines que devaient accumuler les destructions des deux artilleries pendant plus de trois années, ni les dévastations commises par les allemands au cours de leur retraite de 1917. D'autre part, la France vivait avec l'idée et l'espoir de la victoire, d'une victoire intégrale qui lui permettrait de récupérer toutes ses pertes et tous ses frais sur l'ennemi. Le Parlement pouvait-il, une fois le débat engagé dans cette voie, le faire tourner court, réduire la réparation des domma-

ges à des indemnités partielles, à des « secours » ou « dédommagements » après les engagements moraux pris envers les sinistrés ?

De puissantes considérations économiques atténuent d'ailleurs l'objection financière et faisaient à l'Etat un devoir de réparer les dommages. Cette réparation, c'est plutôt une répartition des dommages subis par certains sur l'ensemble des citoyens. En imposer à l'Etat la réparation, ce n'est pas créer une charge nouvelle, c'est répartir la charge sur tous. Le dommage reste le même ; mais au lieu d'être supporté par dix départements envahis, par 4 millions d'habitants, il est supporté par les 89 départements français et par 40 millions d'habitants. Mieux répartie, la perte a plus de chances d'être moins accablante.

Enfin, le paiement des indemnités ne constitue pas une perte sèche pour l'Etat. L'intérêt national exige le relèvement rapide des ruines et la reprise de la vie économique dans des régions particulièrement riches. Elles constituent la partie la plus peuplée, la plus industrielle du pays ; elle paient un quart de l'impôt, un quart de l'annuité successorale ; elles récoltent le quart de notre production en blé, la presque totalité de notre production en betteraves à sucre et de distillerie ; elles comptent le cinquième des usines de France, représentant le cinquième de la propriété bâtie. » (1)

Toutes ces considérations d'équité, de solidarité, d'intérêt national sont assez puissantes pour mettre à l'abri de la critique le principe du droit à la réparation intégrale des dommages de guerre.

(1). Klotz, président de la Commission des dommages de guerre, Chambre, séance du 10 octobre 1916, *J. O.*, 11 octobre, *Déb. parlam., Chambre*, p. 2073.

Est-ce à dire, cependant que nous devons accepter sans regret la réparation telle que la loi du 17 avril 1919 l'a instituée ?

Le principe du droit individuel à l'indemnisation intégrale nous paraît assez solidement établi pour ne pas céder devant les difficultés financières de sa mise en exécution. Tout au moins, le législateur devait-il le maintenir étroitement dans les limites qu'indiquaient l'équité et la logique, comme le droit même. Si les sinistrés ont un droit à la réparation de tous les dommages qui leur ont été causés directement par la guerre, la loi ne devait leur accorder d'indemnité que dans la mesure de ce dommage, et rien au-delà. Des commissions ont été instituées, qui comprennent des représentants de l'Etat, et des départements sinistrés, pour que les intérêts en présence soient tous respectés, que le sinistré obtienne tout ce à quoi il a droit, mais rien de plus.

Or que décide la loi du 17 avril 1919. ?

Elle distingue nous l'avons vu, le sinistré non-remployant et le sinistré remployant. L'obligation du remploi a été abandonnée et le sinistré même non remployant touche une indemnité, égale au montant de la perte subie, évaluée à la veille de la mobilisation.

Au cas où il prend l'engagement de remployer, le sinistré reçoit, en sus du montant de la perte subie, « le montant des frais supplémentaires nécessités par la reconstitution des immeubles endommagés ou détruits », frais « égaux à la différence entre le coût de la construction, d'installation ou de réparation à la veille de la mobilisation et celui de la reconstitution d'immeubles identiques au jour de l'évaluation. »

Le remployant bénéficie en outre à titre définitif, de la somme correspondant à la dépréciation résul-

tant de la vétusté, jusqu'à concurrence de 10.000 francs.

En matière mobilière, l'indemnité est, en principe égale au montant de la perte subie évaluée au 30 juin 1914 et, dans certains cas, à la condition de emploi, des frais supplémentaires sont alloués, représentant la différence entre la perte subie et la valeur de remplacement.

La loi du 17 avril 1919 fait ainsi deux catégories de sinistrés : Les non remployants touchent le montant de la perte subie, valeur 1914 ; les remployants touchent, en outre les frais de remplacement et une partie de la dépréciation pour vétusté.

Cette différence de traitement est peu compréhensible. Elle est en contradiction formelle avec l'article 2 de la loi, qui pose, en termes aussi généraux que possible, le principe de la réparation intégrale. La réparation intégrale exige t-elle l'indemnisation jusqu'à concurrence de la valeur de remplacement ? Alors la réparation n'est pas intégrale pour le non-remployant. La réparation intégrale correspond-elle au montant de la perte subie, valeur de 1914 ? Alors le remployant reçoit plus que le dommage subi.

Tous les sinistrés sont mis sur le même pied par l'article 2 de la loi. Tous, remployants ou non, devraient recevoir une indemnité calculée de la même manière et égale, soit au montant de la perte subie, soit à la valeur de remplacement. Instituer des catégories de sinistrés traitées différemment, c'est conserver un vestige du projet primitif qui subordonnait l'attribution de l'indemnité à la condition du emploi.

La distinction des remployants et des non-remployants n'est pas seulement en contradiction avec le principe de la réparation intégrale, applicable à tous les sinistrés. Elle est en contradiction avec la dispo-

sition de l'article 2 qui vise la réparation des dommages certains, matériels et *directs*. »

La limitation aux dommages directs de la réparation n'a jamais fait difficulté au Parlement. C'est, remarquait le rapporteur à la Chambre des députés, l'application du droit commun. « C'est un principe formel et général de notre droit et l'article 1151 du Code civil qui, de l'avis unanime s'applique aux responsabilités de tous ordres, limité ces responsabilités à ce qui est la suite immédiate de l'obligation... Il n'est pas besoin de faire observer que la réparation des dommages indirects provenant de la guerre ne pouvait être un seul moment envisagée, car elle nous eût conduits à l'impossible et à l'absurde. » (1)

Cependant, accorder aux sinistrés remployants une indemnité calculée sur la valeur de remplacement, c'est bien réparer un dommage indirect. En effet, quel est le dommage subi ? C'est la valeur de l'immeuble à la veille de la mobilisation : la loi accorde au non remployant une indemnité limitée au montant de cette valeur, et elle estime que la réparation est intégrale.

Que représentent le surplus, les frais supplémentaires ? Ils représentent, aux termes de l'article 4 « la différence entre le coût de construction, d'installation ou de réparation à la veille de la mobilisation et celui de la reconstitution d'immeubles identiques au jour de l'évaluation. »

Cette différence, d'où provient-elle ? De la hausse générale des prix de la main-d'œuvre, des matières premières. Cette hausse, c'est évidemment une conséquence de la guerre, de l'augmentation des impôts,

(1) Rapport Desplas, J. O., Doc. parlem., Chambre, annexe n° 2.345, p. 1203.

de la dépréciation de la monnaie, etc. Mais le dommage qui en résulte pour le sinistré désireux de remployer n'est plus un dommage direct. La preuve en est bien simple. S'il est obligé de payer plus cher ses briques, ses pierres, ses ouvriers, il n'est pas le seul. Tout entrepreneur subit la même hausse. Tout particulier, même non sinistré, qui veut construire, même hors de la zone dévastée, devra payer plus cher qu'en 1914. Bien plus : tout le monde supporte les effets de la hausse des prix : elle s'impose à tous consommateurs de produits quelconques et s'applique à toutes les dépenses : loyers, denrées alimentaires, etc.

En accordant aux remployants les frais supplémentaires, plus encore une partie de la prime de vétusté, la loi du 17 avril 1919 a donc alloué à certaines catégories de sinistrés plus que la réparation intégrale du dommage direct subi. La législateur n'a pas aperçu la contradiction qu'il y avait à faire deux catégories de sinistrés et à faire bénéficier certains d'entre eux d'une véritable prime pour dommage indirect. S'il l'a fait, c'est qu'il était tout pénétré de la nécessité de restaurer les régions envahies et encore imbu du système pourtant abandonné du remploi obligatoire. Le Parlement a pensé qu'il fallait à tout prix, dans l'intérêt du pays et dans l'intérêt des ouvriers, ramener la vie industrielle dans les usines du Nord et de l'Est, et que la liberté et l'intérêt individuels n'y suffiraient pas, s'ils n'étaient — à défaut de l'obligation du remploi d'abord imposée — alléchés par de véritables « primes » de cherté.

A manquer ainsi de confiance dans la valeur économique de la liberté et de l'intérêt des individus, le législateur a imposé à l'Etat un sacrifice énorme. Calculer les indemnités au prix de remplacement, c'est

en élever le montant à trois ou quatre fois le montant de la perte subie ; c'est donc grever les finances publiques, déjà bien obérées d'une charge quadruple de celle qu'eût imposée la réparation intégrale calculée au taux de la valeur de 1914. On ne saurait qualifier trop sévèrement une telle disposition qui ne se concilie ni avec l'équité ni avec les principes du droit commun, ni avec les principes fondamentaux de la loi du 17 avril 1919 (art. 2), et qui est aussi inutile que dangereuse, car en menant vers l'abîme les finances publiques, elle risque de compromettre l'œuvre entière de la réparation des dommages de guerre.

Vu :
Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Lu et approuvé,
Le Président
RENÉ JACQUELIN.

Vu
et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris
APPELL.

BIBLIOGRAPHIE

I. — Ouvrages sur les dommages de guerre et ouvrages généraux

ARMBRUSTER. — La réparation des dommages de guerre (1916).

BELLET (Daniel). — Comment payer les frais de la guerre. La fortune de l'Allemagne et celle des Alliés.

DEGOUT. — La réparation des dommages de guerre. Etude sur l'évolution du droit (1919).

HANOTAUX. — Le Traité de Versailles (4^e édition) 1919.

JACQUELIN. — Le droit social et la réparation des dommages en région envahies (1917).

JACQUELIN. — Revue Politique et Parlementaire, Mars 1917.

JÈZE. — Finances de guerre de la France. 2 vol. 1915-1918.

KEYNES. — Conséquences économiques de la paix (1920).

LEBON. — Problèmes économiques nés de la guerre 2 séries (1918-1919).

RIST. — Finances de guerre de l'Allemagne (1921).

SALZEDO. — Dommages de guerre. Précis du sinistré (1919).

En collaboration :

Problèmes de politique et finances de guerre (1916) ;

La guerre et la vie économique. Conférences de

l'Ecole des Sciences Politiques (1915-1916) ;
La réparation des dommages de guerre (Conférences à l'Ecole des Hautes Etudes Sociales) 1915-1916 ;

Rapports et documents publiés par le Comité National pour la réparation intégrale des dommages de guerre.

II. — *Ouvrages divers*

BESSON. — Traité pratique de la contribution des bénéfices de guerre et de l'impôt cédulaire sur les bénéfices commerciaux. 3^e éd. (1919).

BOCQUET. — L'impôt sur le revenu. L'impôt sur les bénéfices commerciaux, industriels et agricoles. L'impôt sur les salaires.

DELAHAYE, BOUGÈRE et autres. — La Contribution des bénéfices de guerre (1917-1920).

PETIT. — L'impôt sur le chiffre d'affaires (1920).

MONTEUX et PETIT. — Les loyers pendant la guerre. Loi de 1918 (1918).

III. — *Textes et documents parlementaires*

Journal Officiel.

Réparation des dommages causés par les faits de la guerre. Législation et réglementation (Publié par le Ministère des Régions libérées, 1^{er} fascicule, Août 1921).

Rapports généraux sur les budgets de 1920, 1921, 1922.

Rapports généraux sur les budgets des dépenses recouvrables.

Rapports et discussions parlementaires sur les lois du 17 Avril 1919, du 30 Avril et du 23 Juillet 1921.

Bulletin des Régions libérées.

